

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

LES
DÉPENSES OBLIGATOIRES
DES BUDGETS
DÉPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Mardi 2 Juin 1914, à 1 h. 1/2

PAR

ÉDOUARD DETHAN

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*
Suffragants { MM. FERNAND FAURE, *professeur*
 JOSEPH BARTHÉLEMY, *agrégé*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1914

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses :
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**

LES
DÉPENSES OBLIGATOIRES
DES BUDGETS

DÉPARTEMENTAUX ET COMMUNAUX

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS

sera soutenu le Mardi 2 Juin 1914 à 1 h. 1/2



PAR

ÉDOUARD DETHAN

Président : M. GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *professeur*
Suffragants { MM. FERNAND FAURE, *professeur*
 JOSEPH BARTHÉLEMY, *agrége*

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT ET DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU

ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT ET RUE TOULLIER, 13

1914



Digitized by the Internet Archive
in 2026

INTRODUCTION

Tout au début de cette étude il convient de se demander ce qu'est une dépense obligatoire. Une définition excellente en a été donnée par Vivien lors de la discussion de la loi de 1837 ; le Ministre de l'Intérieur se l'est appropriée dans une circulaire de 1846, ainsi que M. de Marcère dans son rapport du 19 décembre 1882 à la Chambre des Députés : « Les dépenses obligatoires, a-t-il dit, sont celles qui affectent l'Etat et les intérêts généraux, qui ont pour objet l'exécution d'une loi, l'accomplissement d'une obligation publique ou privée ou qui touchent essentiellement à l'existence même de la commune ou du département ».

Les dépenses obligatoires résultent des prescriptions législatives, mais ce n'est pas leur source unique. Une dépense facultative dans le principe peut devenir obligatoire par suite d'engagements contractés par la commune ou le département et de traités où un tiers se trouve intéressé.

Nous citerons les dépenses d'un collège communal auxquelles les communes ne sont en rien obligées de satisfaire. Mais quand, sur leur demande, un tel établissement leur a été accordé, comme elles se sont ainsi engagées à pourvoir à tous ses besoins, elles ne peuvent se prétendre libérées des conséquences financières qui en découlent que le jour

où le décret instituant le collège sera périmé ou rapporté. Jusque là leur engagement sanctionné par la décision approuvant la création de l'établissement communal engendrera des dépenses obligatoires. De même si par exemple le service du pavage ou de l'éclairage, non obligatoire malgré son utilité, a fait l'objet d'un marché régulier avec un entrepreneur, ce marché devra être exécuté jusqu'à son terme et si la commune se refusait à voter les crédits nécessaires ils pourraient être inscrits d'office à son budget.

De qui relèvent les contestations qui pourraient s'élever sur le caractère obligatoire d'une dépense ? Dira-t-on que ces obligations sont analogues à celles du droit civil et sont de la compétence des tribunaux judiciaires ? Il ne pouvait évidemment en être ainsi et une jurisprudence très ferme s'est établie pour donner compétence aux autorités administratives, soit pour fixer l'étendue de ces obligations, soit pour connaître des contestations que leur exécution peut faire naître entre les municipalités et les ayants-droit (Tribunal des Conflits, 17 novembre 1877) — (Conseil d'Etat, 3 Février 1893, 5 janvier 1894, 23 Novembre 1894 — Cour de Lyon, 19 novembre 1895 — Cour de Paris, 17 novembre 1899 (1).

Nous avons divisé cet ouvrage en trois parties : dans la première nous nous sommes demandé en quoi consistaient les dépenses obligatoires des budgets départementaux ; nous nous sommes posé la même question dans notre deuxième

(1) Cette compétence ne saurait toutefois s'étendre au cas où il y aurait litige sur l'existence même d'une dette contractuelle (Conseil d'Etat, 13 décembre 1913) ou sur son exigibilité (Conseil d'Etat 21 juillet 1911).

partie, à l'égard des budgets communaux ; enfin dans notre troisième partie nous avons examiné les moyens dont dispose l'autorité supérieure pour forcer les départements et les communes à respecter la volonté du législateur. Dans chacune de nos deux premières parties, un titre a été consacré à la partie historique, un second à l'étude de la situation actuelle, un dernier enfin à un rapide aperçu de législation comparée.

PREMIÈRE PARTIE

**LES DEPENSES OBLIGATOIRES
DES BUDGETS DEPARTEMENTAUX**

TITRE PREMIER

Historique

Le partage de la France en départements remonte au décret du 22 Décembre 1789 ; en créant les départements l'Assemblée Constituante forma-t-elle de simples circonscriptions administratives ou bien entendit-elle tout de suite leur donner une vie propre en les dotant de la personnalité civile ?

La question reste assez controversée. Les uns (1) veulent voir une analogie entre les premiers budgets de nos départements et les budgets des pays d'états de l'ancien régime. Pour d'autres (2) il semble que si au début le département ne connut pas la véritable personnalité civile, les lois du 10 Avril 1791 et 29 Septembre — 14 Octobre 1791 lui en assuraient du moins le principe ; la première de ces deux lois, votée afin de pourvoir aux dépenses des corps administratifs, disait dans son article 5 :

« Les départements pourvoieront aux frais de perception et aux dépenses particulières mises à leur charge par les décrets de l'Assemblée Nationale aux moyens de sous et deniers addition-

(1) Fontaine. — Histoire du budget départemental principalement au point de vue de son autonomie. Rennes, 1904.

(2) Flayelle. — Du budget départemental. Paris, 1884.

nels, en nombre égal sur les contributions foncière et mobilière sans que ces accessoires puissent excéder quatre sous pour livre du principal de chacune de ces contributions. »

Pour M. Aucoc enfin (1) la conception de la personnalité civile du département a subi une évolution lente avant d'être définitivement reconnue. De nombreuses lois de la Révolution ont préparé l'opinion à considérer de plus en plus le département non pas seulement comme une circonscription qui a des intérêts distincts de ceux de l'Etat et qui supporte des charges spéciales à raison de ces intérêts distincts, mais aussi comme un propriétaire capable de posséder, d'acquérir et de faire tous les actes d'administration et de gestion qu'entraîne la propriété. M. Aucoc cite à l'appui un décret du 9 Avril 1811 qui fit concession aux départements, arrondissements et communes de la pleine propriété des édifices et bâtiments nationaux occupés par les services de l'Administration des cours et tribunaux et de l'instruction publique. Mais, d'autre part, il rappelle les contestations élevées par l'administration des domaines à propos du décret du 16 décembre 1811 sur la propriété du sol des routes départementales tant anciennes que nouvelles. La question, dit-il enfin, n'est plus à discuter depuis que la loi du 10 mai 1838 a catégoriquement reconnu la personnalité civile du département.

Les idées de centralisation excessives qui dominaient la Convention se traduisirent dans les décrets du 14 et 16 Frimaire an II par la suppression des sous additionnels pour dépenses locales. De ce fait disparaît l'ancienne distinction établie entre les dépenses de l'Etat et celles des départements ; le Trésor recueille la totalité des perceptions.

(1) Aucoc. — Conférences sur l'administration et le droit administratif faites à l'école impériale des Ponts et Chaussées. Paris 1868.

La loi du 28 Messidor an IV vint rétablir la distinction des dépenses d'Etat et des dépenses départementales en les désignant les premières sous le nom de dépenses de Gouvernement, les secondes sous celui de dépenses d'Administration ; les dépenses de Gouvernement acquittables au Trésor public ne peuvent se rapporter qu'à celles des 27 services énumérés par la loi ; les autres dépenses furent à la charge des départements qui pouvaient ainsi se féliciter d'acquérir plus d'indépendance et plus d'initiative.

Cette distinction se retrouve dans les lois du 15 Frimaire an VI et du II Frimaire an VII. Cette dernière se sert pour la première fois du terme de « dépenses départementales ». Dans son article 13 elle en donne l'énumération suivante :

1^o Tribunaux civils, criminels, correctionnels et de commerce ;

2^o Administration centrale du département ;

3^o Ecoles centrales, bibliothèques, musées ;

4^o Edifices publics servant à ces établissements et aux prisons ;

5^o Recouvrement des taxes et rémunération du receveur et de ses préposés ;

6^o Autres dépenses autorisées par les lois et nécessaires à l'administration du département.

L'article 14 admet la faculté d'ajouter aux dépenses départementales une somme destinée aux dépenses imprévues.

Une autre conception se fait jour en l'an X grâce au retour des idées de centralisation. D'après l'arrêté des consuls du 25 Vendémiaire an X et la loi du 13 Floréal an X, les dépenses départementales quoique se divisant en dépenses fixes et en dépenses variables, sont toujours obligatoires. Les Conseils généraux n'ont aucunement a

délibérer sur les dépenses fixes qui comprennent le traitement du personnel de l'Administration, des Tribunaux, de l'Enseignement. Au contraire, les autres dépenses qualifiées de variables : traitement des employés subalternes, frais de bureau, réparations des préfectures, tribunaux, écoles, prisons, dépenses des enfants trouvés, sont surveillées et contrôlées par le Conseil général qui peut à leur égard exprimer au Ministre de l'Intérieur son opinion sur les besoins du département. Il y avait donc là une simple réforme de comptabilité ; le budget départemental ne jouit d'aucune autonomie puisqu'il n'est pas séparé du budget de l'Etat.

Un léger progrès est atteint avec la loi du 2 Ventôse an XIII (21 février 1805) : elle permettait aux Conseils généraux de proposer et de voter des dépenses facultatives ; cependant le droit d'autorisation appartenait à l'Empereur et ces dépenses facultatives ne pouvaient se rapporter qu'aux objets suivants : « réparations, entretien de bâtiments et supplément de frais de culte, construction de canaux, chemins ou établissements publics ».

Ce mouvement fut arrêté par le décret du 7 octobre 1809 ce dernier fixe le total des dépenses départementales variables et affecte à ces dépenses la somme nécessaire pour y pourvoir. Désormais les lois de finances imposèrent à chaque département le nombre de centimes dont il devait supporter la charge.

La Restauration est une époque qui eut le bonheur de posséder des financiers remarquables, tels que le Baron Louis, le Comte Corvieto, le Comte de Villèle ; ces derniers virent dans la décentralisation du budget un moyen efficace de remettre l'ordre dans nos finances. Conformément au désir de M. de Villèle, dans la loi de Finances du

28 avril 1816, précisée par celle du 25 mars 1817, on divisa les dépenses en trois catégories :

1^o Dépenses fixes et communes ;

2^o Dépenses variables ;

3^o Dépenses facultatives.

Les dépenses communes sont celles qui intéressent plusieurs départements telles que par exemple les dépenses concernant les Cours royales ou l'entretien des églises métropolitaines ; ainsi que pour les dépenses fixes, les autorités locales n'ont à donner qu'un simple avis. A vrai dire, leur inscription au budget départemental était pour le moins inutile ; ce n'est cependant que la loi de finances du 28 juin 1833 qui les en fit disparaître.

Les dépenses fixes et communes se rapportaient aux objets suivants :

Traitement des préfets, sous-préfets, secrétaires généraux et conseillers de préfecture.

Abonnement des préfectures et des sous-préfectures.

Travaux et dépenses des maisons centrales de détention.

Bâtiments des Cours royales.

Travaux aux églises et suppléments aux dépenses du clergé dans les diocèses.

Etablissements thermaux et sanitaires.

Secours pour causes d'incendie, d'inondations, de grêle et autres fléaux.

Dépenses imprévues et communes à plusieurs départements.

Les dépenses variables énumérées par la loi de 1817 avaient au contraire le caractère de dépenses départementales, c'est-à-dire que les Conseils généraux étaient appelés à délibérer sur leur quotité, elles étaient mandatées par le Préfet et payées par le Receveur général sur des ressources

qui n'étaient point centralisées au Trésor. On comprit en 1817 sous ce vocable le loyer, le mobilier, l'entretien des hôtels de préfecture, le casernement des brigades de gendarmerie, le loyer, les frais des cours et tribunaux, la réparation des routes départementales. En vertu d'une conception erronée dont on s'aperçut bien vite (une circulaire du 16 mai 1818 prescrivit aux Conseils généraux de classer ces sortes de dépenses parmi les dépenses facultatives) on comprit aussi dans cette section certaines dépenses extraordinaires comme l'acquisition d'un bâtiment destiné à un service public, l'établissement et la construction d'une route départementale.

Enfin la troisième catégorie de dépenses embrasse les dépenses facultatives dont le Conseil général a seul l'initiative, sauf approbation du Ministre de l'Intérieur.

Cette organisation devait durer sans modifications sensibles jusqu'en 1838, donc relativement assez longtemps. Il faut cependant signaler certaines dépenses nouvelles qui apparaissent vers les débuts de la monarchie de juillet alors que les attributions des Conseils généraux [se précisent et se développent ; ce sont les dépenses du cadastre (loi du 2 août 1829), celles de l'instruction primaire (loi du 28 juin 1833) et celles des chemins vicinaux (loi du 21 mai 1836).

La Charte du 5 août 1830 avait promis à la France des constitutions départementales. Après plusieurs essais infructueux, une Commission composée de membres de la Chambre des Pairs et de la Chambre des Députés et d'Administrateurs, arriva à élaborer un projet de loi qui devait devenir la *loi du 10 mai 1838*. Cette dernière est la créatrice du véritable budget départemental ; avec elle apparaissent les premières dépenses obligatoires proprement dites ;

il nous appartient donc de rechercher ses conceptions nouvelles en cette matière.

Disons tout de suite que cette loi procède d'un large esprit de décentralisation. Les Conseils généraux avaient survécu aux divers changements de régimes ; on reconnut les bons côtés de cette institution en élargissant leurs attributions « La tutelle de l'Etat cessait d'étouffer les intérêts locaux pour tendre à ne devenir que protectrice » (1).

Les départements purent désormais posséder, acquérir, régler eux-mêmes leurs budgets en recettes et en dépenses. Les droits de vote et de discussion préalable sont attribués en ces matières aux Conseils généraux.

Dans l'exposé des motifs du projet de loi (2) le Ministre de l'Intérieur indique le critérium à suivre pour distinguer les dépenses obligatoires des dépenses facultatives : sont déclarées obligatoires, dit-il, toutes les dépenses dont la discontinuation ne pourrait avoir lieu sans entraver un service public ou sans blesser un principe de justice. Un an plus tard, le Ministre de l'Intérieur s'exprimait ainsi (3) à la Chambre des Députés :

« Presque aucune des dépenses variables des départements n'offre un caractère d'intérêt local : la plupart au contraire touchent essentiellement au maintien de l'ordre public dans le royaume ; elles sont partout nécessaires, mais l'étendue des services peut varier suivant les localités. De là vient que en donnant le droit de contrôle sur ces dépenses, la loi ne permet pas à cette Assemblée de les supprimer, du moins celles qui ne pourraient

(1) E. Fontaine. — *Op. cit.*

(2) Chambre des Pairs. — *Moniteur Universel* : Séance du 10 janvier 1837.

(3) Chambre des Députés. — *Moniteur Universel* : Séance du 15 janvier 1838.

être omises sans dommage pour la chose publique, et en a fait des dépenses obligatoires, c'est-à-dire qui peuvent être inscrites d'office. »

L'esprit qui anima la Commission de la Chambre des Députés chargée d'examiner le projet de loi du Gouvernement était plus terre-à-terre (1).

« Pour nous, l'expression de dépenses obligatoires désigne toutes les dépenses qui doivent être imputées sur les centimes appelés jusqu'ici centimes variables et sur le fonds commun. Nous les considérons moins encore par rapport à l'obligation qui pèse sur le département qu'en égard à la nature des recettes qui doivent y faire face. »

Si ces dépenses ne figurent pas au budget de l'Etat, c'est à cause de :

« L'avantage de faire payer dans un département la dépense qui s'y fait exclusivement et en second lieu de faire délibérer le Conseil Général sur les objets à l'égard desquels sa délibération peut être un élément d'instruction convenable et utile aux intérêts généraux (2). »

Pourquoi augmente-t-on, pourquoi réduit-on le nombre des dépenses obligatoires ? C'est une question que les débats parlementaires n'ont guère éclairci à aucune époque ; les articles de loi concernant les dépenses obligatoires sont généralement adoptés presque sans aucune discussion. En 1838, la tendance était de mettre à la charge des départements le plus de dépenses obligatoires possibles ; on croyait ainsi faire œuvre de décentralisation : les Conseils

(1) Rapport de M. Vivien. — *Moniteur Universel* : Séance du 19 février 1838.

(2) Chambre des Députés. — Discours de M. Vivien. — *Moniteur Universel* : Séance du 6 mars 1838.

généraux auraient au moins le droit de contrôle sur des dépenses autrefois uniquement réglées par l'Etat ; mais moyennant ce droit presque illusoire et sur la portée duquel on pouvait se méprendre à juste titre (le texte de la loi a bien soin de ne pas dire « Obligatoires » mais « Dépenses ordinaires »), n'était-on pas plutôt inspiré par la secrète pensée de décharger le plus possible le budget de l'Etat ? Les départements s'en aperçurent bien vite : Nous verrons que la loi de 1871 prévoyait peu de dépenses obligatoires et que la loi du 30 juin 1907 qui en modifie l'article 62, dit : « Aucune autre dépense ne peut-être inscrite d'office ».

Le budget départemental est de par la loi de 1838, divisé en sections l'*article 9*, s'exprime ainsi :

Les dépenses à inscrire au budget des départements sont :

1° Les dépenses ordinaires pour lesquelles il est créé des ressources annuelles au budget de l'Etat ;

2° Les dépenses facultatives d'utilité départementale ;

3° Les dépenses extraordinaires autorisées par des lois spéciales ;

4° Les dépenses mises à la charge des départements ou autorisées par des lois spéciales.

A la Chambre des Pairs on avait désigné les dépenses de la première section par « Dépenses obligatoires ». C'est à la Chambre des Députés, sur l'avis du rapporteur M. Vivien, que l'on y substitua le mot « ordinaires » pour qu'il fût bien constaté que du moins les départements ne supporteraient ces dépenses que dans la limite des recettes ordinaires. Mais ces dépenses, et ces dépenses seules, sont de véritables dépenses obligatoires ; le Gouvernement peut les inscrire d'office et à plus forte raison augmenter les crédits fixés pour ces dépenses sans pouvoir jamais dépasser le montant des ressources ordinaires : si cette limite extrême est insuf-

fisante, il y a lieu de faire appel au fonds commun. Comme conséquence des droits du pouvoir central, des virements dans la première section peuvent être opérés au cours de l'exercice. Somme toute, le Conseil général n'a sur la première partie du budget qu'un droit de proposition ; c'est le Gouvernement qui l'arrête.

La liste des dépenses obligatoires (*article 12 de la loi*) comprend les 19 paragraphes suivants :

1° Grosses réparations et entretien des édifices et bâtiments départementaux ;

2° Contributions dues par les propriétés du département ;

3° Loyer des hôtels de préfectures et sous-préfectures ;

4° Ameublement et entretien du mobilier de l'hôtel de Préfecture ;

5° Casernement de la Gendarmerie ;

6° Dépenses ordinaires des prisons départementales ;

7° Frais de translation des détenus, vagabonds, forçats libérés ;

8° Loyers, mobiliers, menues dépenses des Cours et Tribunaux et Justices de Paix ;

9° Chauffage et éclairage des Corps de garde des établissements départementaux ;

10° Travaux d'entretien des routes départementales ;

11° Dépenses des enfants trouvés et abandonnés ;

12° Frais de route accordés aux voyageurs indigents ;

13° Impression et publication des listes électorales et du Jury ;

14° Frais de tenue des Collèges et des Assemblées convoquées pour nommer les membres de la Chambre des Députés, des Conseils généraux et des Conseils d'arrondissement ;

15° Frais d'impression des budgets et comptes des recettes et des dépenses du département ;

16° Frais des tables décennales de l'Etat Civil ;

17° Frais pour épidémies et épizooties ;

18° Primes pour la destruction des animaux nuisibles ;

19° Dépenses de garde et de conservation des archives du département.

Ces nombreuses dépenses obligatoires se traduisirent dans les années qui suivirent 1838, par une forte augmentation des crédits qui leur étaient affectés ; de plus, plusieurs autres dépenses furent encore mises obligatoirement à la charge des départements. Aussi l'article 455 du décret du 31 mai 1862, sur la comptabilité publique qui s'y réfère contient-il 22 paragraphes. Les dépenses ordinaires des prisons départementales, les frais de translation des détenus, vagabonds, forçats libérés, n'y figurent plus ; par contre les départements ont les charges supplémentaires suivantes :

Dépenses de l'enseignement primaire en cas d'insuffisance des ressources communales :

Dépenses du bureau d'assistance judiciaire.

Frais de poursuites et de procédure pour contravention en matière de roulage sur les routes départementales.

Dépenses des Chambres d'agriculture.

Locaux et imprimés des Sociétés de secours mutuels en cas d'insuffisance des ressources communales.

Locaux et mobilier nécessaires à la réunion du Conseil départemental de l'Instruction publique, local des bureaux de l'Inspecteur d'Académie et ses frais de bureau.

La loi du 2 juillet 1862, avait institué sous le titre II du budget de l'Etat le budget sur ressources spéciales. Cette institution qui devait se maintenir jusqu'en 1892, marquait un certain progrès en ce qu'elle faisait ressortir nettement la différence entre les recettes et les dépenses de l'Etat et les recettes et dépenses locales qui n'y étaient portées que pour ordre.

La loi du 18 juillet 1866 est venue ensuite profondément modifier les principes qui présidaient à la formation du budget sous l'empire de la loi de 1838. A l'exemple du budget communal, la loi nouvelle supprime la division en

quatre sections ; elle divise le budget départemental en budget ordinaire et budget extraordinaire.

Dans chacun de ces deux budgets un titre est consacré aux dépenses obligatoires. D'après la législation antérieure, l'inscription d'office intervenait pour les dépenses de la première section dites ordinaires et aussi pour le paiement des dettes exigibles inscrites dans la deuxième section. Désormais les crédits votés par le Conseil général ne peuvent être ni changés, ni modifiés dans leur quotité par le décret impérial qui règle le budget ; mais la loi énumère les dépenses qui présentent le caractère obligatoire et pour lesquelles l'inscription d'office est possible.

Les idées de décentralisation en honneur en 1866 devaient amener le législateur à diminuer le nombre des dépenses obligatoires : « Le projet qui vous est soumis, disait M. Busson-Billault, rapporteur de la Commission, nous est apparu comme ayant un caractère de prudente mais très nette décentralisation administrative. Dès lors nous nous sommes inspirés de cette pensée qu'il fallait inscrire le moins possible de dépenses obligatoires dans le budget départemental. Déclarer une dépense obligatoire c'est imposer au Conseil général l'obligation d'en faire état, c'est permettre au Gouvernement de suppléer au vote de cette dépense : ce n'est pas donner une marque de confiance aux Conseils généraux et augmenter leurs attributions ».

On ne trouve en effet dans la loi de 1866 que trois dépenses obligatoires :

1^o Le loyer et l'entretien des hôtels de préfecture et sous-préfectures.

2^o Casernement ordinaire des brigades de gendarmerie.

3° Loyers, mobiliers et menues dépenses des cours, des tribunaux et des justices de paix.

Quel était le motif qui avait fait maintenir ces dépenses comme obligatoires ? Ce n'était pas la crainte de voir les Conseils généraux ne pas voter les recettes suffisantes, mais « on craignait des difficultés dans le mode d'exécution » (1).

« Ainsi, disait M. Busson-Billault, nous avons maintenu le casernement ordinaire des brigades de gendarmerie : Pourquoi ? Parce qu'il peut y avoir entre l'Administration et le Conseil général dissentiment sur l'emplacement à donner à telle ou telle brigade ».

De même pour les deux autres sortes de dépenses.

Le caractère d'intérêt public n'était donc reconnu qu'à un nombre très restreint de dépenses. On peut ainsi juger combien en 1866 on était loin des conceptions qui avaient présidé à la loi de 1838.

Mais en matière de dépenses obligatoires on ne devait pas être long à revenir à la tendance d'en mettre un plus grand nombre à la charge du département. D'ailleurs le chiffre des crédits qui y étaient consacrés n'avait guère diminué avec la législation nouvelle ; si en 1851 il s'élevait pour l'ensemble des départements à 6.651.000 francs, il était encore en 1869 de 5.984.063 francs.

Aussi, cinq ans seulement après la grande loi de décentralisation de 1866, la loi du 10 août 1871 commence déjà à rompre avec l'esprit inauguré par sa devancière en matière de dépenses obligatoires. Des articles 60 et 61 de cette loi il résulte que l'inscription d'office peut en outre s'appli-

(1) Fontaine. — *Op. cit.*, page 95.

quer aux dépenses pour l'acquittement des dettes exigibles, aux frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury, et aux dépenses de loyer, mobilier et entretien du local nécessaire à la réunion du Conseil départemental d'instruction publique et du bureau de l'inspection d'académie.

Il ne faut pas chercher les considérations qui justifiaient aux yeux de l'Assemblée Nationale cette extension des dépenses obligatoires départementales ; il n'en fut nullement question au cours de la discussion générale et lors de la discussion par articles, les articles 60 et 61 furent adoptés sans observations ; seul, intervint le Ministre de l'Instruction publique qui, d'accord avec la commission et son rapporteur M. Waddington, n'eut aucune peine à faire admettre comme obligatoires les dépenses concernant son département mentionnées ci-dessus.

Depuis 1871, l'accroissement des dépenses obligatoires départementales est constant. De nombreux règlements d'administration publique durent intervenir pour en donner l'énumération complète. Celui du 12 juillet 1893 en contenait 24 ; elles résultaient entr'autres des lois suivantes : loi du 21 juillet 1881 sur les épizooties, les lois du 9 août 1879, 8 août 1885, 19 juillet 1889 sur l'instruction publique, celle du 4 février 1893 sur les prisons.

Le décret du 20 janvier 1900 y ajouta les dépenses de l'assistance médicale gratuite (loi du 15 juillet 1893).

Durant cette même époque la loi du 18 juillet 1892 supprimait le budget sur ressources spéciales et la loi du 29 juin 1899 modifiant l'article 60 de la loi de 1871 relatif à la procédure d'inscription d'office des dépenses obliga-

toires décida qu'il n'y aurait plus besoin de recourir à une imposition spéciale que si les recettes ordinaires ou le crédit pour dépenses imprévues étaient insuffisants.

Ce mouvement ne devait pas s'arrêter là. Citons les lois de 1902 sur l'hygiène publique, de 1904 sur les enfants assistés, de 1905 sur l'assistance aux vieillards.

Il a paru enfin en 1907 plus régulier au Parlement de procéder par une loi d'ensemble : Ce fut la loi du 30 juin 1907 modifiant l'article 61 de la loi du 10 août 1871.

On se plaignait déjà depuis longtemps de l'obscurité qui régnait dans les budgets départementaux. Un service permanent et annuel voyait souvent ses dépenses dispersées dans deux ou trois chapitres différents du budget ordinaire et aussi dans des chapitres du budget extraordinaire.

Cette confusion avait deux causes.

La première s'explique par l'histoire et consistait dans une mauvaise organisation des cadres du budget. Le budget ordinaire était divisé en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives ; il en résultait souvent qu'un même service se trouvait au Chapitre I pour ses dépenses obligatoires et en partie à un autre chapitre du budget ordinaire pour ses dépenses facultatives.

La seconde cause était une erreur législative : le manque de netteté dans le critérium suivi pour distinguer les dépenses ordinaires des dépenses extraordinaires ; on entendait en effet généralement par dépenses extraordinaires celles qui étaient soldées avec les recettes extraordinaires.

C'est à cette situation que la loi de 1907 a voulu remédier. Les dépenses d'un même service sont toutes groupées sous le même chapitre qu'elles soient obligatoires ou facultatives. Seront d'ailleurs aussi obligatoires les dépenses extraordinaires, c'est-à-dire les dépenses exceptionnelles,

accidentelles et temporaires par opposition aux dépenses ordinaires qui sont annuelles et permanentes.

Au Sénat où la loi de 1907 fut d'abord discutée, on voulait étendre le caractère de dépenses obligatoires aux dépenses du service des aliénés, à toutes celles du service des enfants assistés et moralement abandonnés (une partie était déjà obligatoire) à celles des enfants du premier âge, aux dépenses d'entretien des routes départementales. La commission de la Chambre des Députés, par l'organe de son rapporteur M. Bonnevey, refusa catégoriquement d'entrer dans ces vues (1). « Nous estimons que loin d'étendre le nombre des dépenses à caractère obligatoire, c'est-à-dire de celles dont la quotité même est sujette à révision du pouvoir central, le législateur doit tendre à les restreindre. La loi qui vous est proposée est une loi de clarté des comptes ; nous ne voulons pas qu'elle soit aussi une loi de défiance contre les Conseils généraux. Aussi la Commission entend ne laisser créer aucune dépense obligatoire nouvelle ».

Ces conceptions finirent par triompher devant les Chambres ; *l'article 61 nouveau de la loi du 10 Août 1871* codifiant les dispositions nombreuses intervenues depuis, est la base de la législation actuelle.

« Sont obligatoires pour le département les dépenses ci-après :

1° Le loyer, le mobilier et l'entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfectures ;

2° Les dépenses mises à la charge du département par les articles 1 et 2 de la loi du 9 août 1879 sur les écoles normales primaires ;

(1) Chambre des Députés : Séance du 15 Mars 1909. — Rapport de M. Bonnevey.

3° Les dépenses relatives à l'instruction primaire mises à la charge du département par l'article 3 de la loi du 19 juillet 1889, modifié par la loi du 25 juillet 1893 ;

4° La moitié du traitement et des frais de tournée des inspectrices départementales des écoles maternelles mises à la charge du département par l'article 25 de la loi du 8 août 1885 ;

5° Le casernement ordinaire des brigades de gendarmerie ;

6° Le loyer, entretien, mobilier et menues dépenses des cours d'assises, tribunaux civils et tribunaux de commerce, et menues dépenses des justices de paix ;

7° Les frais de confection, d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, les frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury ;

8° Les charges résultant pour le département des articles 1, 3, 4, 6 et 7 de la loi du 4 février 1893, relative à la réforme des prisons pour courtes peines ;

9° Les frais du service départemental des épizooties ;

10° Les dépenses des comités de conciliation et d'arbitrage en cas de différends collectifs entre patrons et ouvriers ou employés ;

11° Celles des dépenses ordinaires et extraordinaires que déclarent obligatoires pour le département les lois des 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite, 15 février 1902 sur la protection de la santé publique, 27 et 28 juin 1904 sur les enfants assistés, et 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards, infirmes, et aux incurables privés de ressources ;

12° Les dettes exigibles.

Quant à l'inscription d'office l'article 62 nouveau confirme les principes déjà posés en 1899.

Une énumération plus complète des dépenses obligatoires a été donnée par le *décret du 2 décembre 1907* ; onze catégories y sont prévues pour le budget ordinaire (article 27) et 5 pour le budget extraordinaire (article 30).

Dans son article 27 le décret du 2 décembre 1907 ne fait pas mention des dépenses des écoles normales primaires.

Ces dépenses se trouvent dans l'article 30 du même décret ainsi conçu :

Article 30. — Les dépenses extraordinaires obligatoires du département se composent :

1° Des dépenses mises à la charge du département par les articles 1 et 2 de la loi du 9 août 1879 sur les écoles normales primaires ;

2° Du renouvellement du mobilier des écoles normales primaires et du matériel d'enseignement de ces écoles ;

3° Des charges extraordinaires résultant pour le département de la loi du 4 février 1893, relative à la réforme des prisons pour courtes peines ;

4° De celles des dépenses extraordinaires que déclare obligatoires pour le département la loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique ;

5° Des dettes extraordinaires exigibles.

En complément de la loi du 30 Juin 1907 la circulaire du 17 Juillet 1907 donne le cadre actuel du budget départemental.

Depuis 1907, sont intervenues quelques dispositions législatives nouvelles augmentant le nombre des dépenses obligatoires départementales. Les plus importantes sont incontestablement celles qui ont trait au repos des femmes en couches (loi du 17 juin 1913) et à l'assistance aux familles nombreuses (loi du 14 juillet 1913).

On ne saurait en effet prétendre en s'appuyant sur l'article 62 *in fine* que l'énumération donnée par la loi de 1907 est limitative ; quoique l'article 61 nouveau ne se termine pas comme l'article 136 de la loi de 1884 par des termes généraux comme « et généralement toutes les dépenses mises à la charge du département par une disposition de

la loi », on n'a jamais songé à contester que les dépenses de travaux de défense contre les inondations prévues par la loi du 28 mai 1858, les frais de transport des indigents etc. ne soient obligatoires pour le département malgré le silence dudit article 61.

TITRE II

Les dépenses obligatoires départementales actuelles

CHAPITRE PREMIER

PROPRIÉTÉS DÉPARTEMENTALES IMMOBILIÈRES

Une partie des propriétés immobilières du département est affectée à des services départementaux obligatoires aux termes de la loi.

Le plus grand nombre des édifices départementaux a été concédé à titre gratuit en vertu de la « munificence impériale » aux départements par le décret du 9 avril 1811, sous la seule condition de pourvoir soit à l'acquittement des contributions assises sur ces édifices, soit aux dépenses d'entretien et de réparation.

Aux termes de la loi du 30 Juin 1907, constituent des dépenses obligatoires pour les départements celles qui sont relatives aux hôtels de préfecture et de sous-préfectures, aux Cours d'assises et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons. Nous étudierons dans le chapitre réservé à l'instruction publique ce qui est relatif aux écoles primaires.

1° Le loyer, le mobilier et l'entretien des hôtels de préfecture et de sous-préfectures.

L'origine de ces dépenses est dans la loi du 11 frimaire an VII qui classait parmi les dépenses départementales l'entretien des édifices servant aux administrations centrales.

Tous les départements sont aujourd'hui propriétaires des hôtels de préfecture. On pourrait cependant avoir besoin de recourir à une location, par exemple en cas d'incendie.

Le préfet est logé gratuitement et cette charge constitue pour le département une dépense obligatoire. Il n'en est pas de même du secrétaire général, l'art. 3 de l'arrêté du 17 Ventose an VIII ne visant pas la demeure personnelle de ce fonctionnaire.

Les dépenses d'entretien font seules partie des dépenses ordinaires. Les frais nécessités par l'acquisition d'un hôtel de préfecture ou par les grosses réparations trouveraient place parmi les dépenses extraordinaires.

Les sous-préfets sont assimilés au préfet en ce qui concerne l'habitation.

Le mobilier des hôtels de préfecture était une dépense obligatoire depuis la loi du 10 mai 1838 ; celui des sous-préfectures depuis 1852. Sous le régime de la loi de 1866 le caractère facultatif fut préféré : la loi de 1871 en fit à nouveau une dépense obligatoire.

Autrefois il y avait un mobilier légal des préfectures (circulaire du 16 août 1838) qui ne comprenait pas par exemple l'argenterie, les porcelaines, les cristaux, le linge de table, etc..., et dont la valeur maxima était fixée au chiffre du traitement du préfet. Ce maximum n'est plus atteint surtout depuis la loi du 10 août 1871 qui laisse aux Conseils généraux toute latitude en ce qui concerne l'installation des im-

meubles départementaux. C'est ce que reconnaît une circulaire du Ministère de l'intérieur réglant en cette matière les droits du Conseil général en date du 8 *Octobre 1871*.

« Il appartient au Conseil général de se rendre compte des besoins du service et de pourvoir aux nécessités qui lui auront été démontrées. La plus stricte économie doit d'ailleurs présider aux dépenses de cette nature. Le Gouvernement est résolu à intervenir le moins possible dans l'administration de cette partie de la fortune départementale. Le Conseil général sera le premier à reconnaître que pour assurer la conservation du mobilier, il est indispensable de dresser des inventaires réguliers et d'en opérer le récolement à des époques périodiques et à chaque mutation de fonctionnaires. Le Conseil général fera connaître ses résolutions sur l'organisation de ce service et la commission départementale aura à en assurer l'exécution. C'est en effet à cette commission qu'il appartient désormais d'après l'article 83 de la loi du 10 août 1871 de vérifier l'état du mobilier appartenant au département. »

Les formes à employer ont été indiquées par les articles 236 et 237 du règlement du 12 Juillet 1893.

L'ordonnance du 7 Août 1844 et les décrets des 28 Mars et 8 Août 1852 précisaient le mobilier dont l'acquisition et l'entretien étaient mises à la charge du département. La circulaire du 8 Octobre 1871 supprima les limites maximas établies par ces textes ; mais, comme elle omet d'indiquer le minimum auquel doit être tenu le Conseil général, on peut penser que le Conseil d'Etat trouverait dans les ordonnances et décrets précités d'utiles indications si un décret d'inscription d'office devait être pris.

2° Le casernement ordinaire des brigades de gendarmerie.

Ce chapitre déjà prévu par l'art. 60 de la loi du 10 août 1871 comprend les dépenses nécessitées par l'entretien, le loyer, les réparations locatives, l'éclairage des casernes de gendarmerie, le remplacement des drapeaux

placés sur ces bâtiments et par une sonnette d'appel du personnel.

De plus, une indemnité de literie est accordée pendant deux ans aux militaires admis dans la gendarmerie (décret du 5 décembre 1902 art. 163 et 164); c'est une vraie prime d'engagement qui figurerait, semble-t-il, plus régulièrement au budget de l'Etat.

Il résulte du rejet d'un amendement en sens contraire présenté par M. Daguenet en 1838 et d'un avis du Conseil d'Etat du 29 novembre 1838, que la dépense de casernement des forces supplétives ou postes provisoires de gendarmerie est obligatoire.

Il faut remarquer que les casernes de gendarmerie étant des édifices publics elles sont dispensées de l'impôt des portes et fenêtres. Sous la Révolution un certain nombre d'édifices nationaux furent affectés à ce service public et mis à la disposition des départements; ces derniers furent même, par une mesure générale, dispensés de payer un loyer.

En cas d'installation d'une caserne nouvelle, l'arrêté consulaire du 24 Vendémiaire an XI et le décret du 18 février 1863 donnent au Ministre de la guerre le droit d'approuver le local. De nombreuses instructions se sont prononcées en ce sens. Il a même été reconnu que ce Ministre n'excède pas son pouvoir en prescrivant, d'accord avec le Ministre de l'intérieur, au préfet, de passer un bail en vue de ce service, quand les locaux désignés par le Conseil général ou la commission départementale ne lui paraissent pas présenter les conditions nécessaires.

Les dernières circulaires du Ministère de la Guerre au sujet de la composition du casernement de la gendarmerie sont celles du 15 mai 1899, 3 février 1900 et 8 juin 1910; elles

formulent des exigences qui n'ont pas été sans amener des protestations assez vives de la part des Conseils généraux.

Enfin, l'article 85 de la loi du 28 germinal, an VI, prévoit que dans les lieux de résidence des brigades où il ne se trouve ni maisons de justice ou d'arrêt, ni prison, il y aura dans la caserne de la brigade de gendarmerie une « chambre sûre » pour déposer les prisonniers qui doivent être conduits de brigade en brigade. La notice du Ministre de la guerre du 8 juin 1910 s'étend minutieusement sur les conditions d'hygiène que ces locaux doivent présenter.

3° Le loyer, l'entretien, le mobilier et les menues dépenses des Cours d'assises, tribunaux civils et tribunaux de commerce, et menues dépenses des Justices de paix.

La concession faite par le décret de 1811 porte sur les édifices qui étaient alors occupés. Dès lors le Conseil d'État (arrêt du 5 décembre 1838) estima que les Cours d'appels n'y sont pas comprises. Dans les départements où tous les services judiciaires sont réunis sous le même édifice, on a procédé pour les dépenses d'entretien à la charge de l'État et celles à la charge des départements à une ventilation basée sur la superficie de l'espace occupé par les services de la Cour d'Appel et par les autres tribunaux ; ces quote-parts respectives furent fixées après délibération des Conseils généraux par une décision ministérielle qui est chaque année confirmée par le décret réglant le budget départemental. On use des mêmes procédés quand il est question de reconstruire un édifice dont la destination est d'abriter sous le même toit tous les services judiciaires d'un département.

La conservation du mobilier est assurée suivant les règles spéciales du décret du 20 juillet 1853, aux termes duquel le concierge, ou à défaut de concierge le greffier, est constitué gardien responsable alors que l'architecte du départe-

ment l'est en général pour le reste du mobilier départemental.

Aux termes du *décret du 30 novembre 1900, art. 2* les menues dépenses des cours et tribunaux comprennent :

Le traitement des secrétaires s'il y a lieu, le salaire des concierges et garçons de salle, l'achat de linge, le chauffage, l'éclairage, le nettoyage, le blanchissage, l'entretien des appareils de chauffage, d'éclairage et de nettoyage, les frais d'impression de règlement d'ordre et de discipline, les frais d'abonnement au *Journal officiel* et aux journaux de droit, aux recueils périodiques de jurisprudence et au *Bulletin du Ministère de la Justice*, l'acquisition d'ouvrages de droit et de jurisprudence, les frais de reliure, ceux occasionnés par les solennités publiques, l'achat des fournitures de bureau, registres, papiers, plumes, encre, cire, et de tous les autres menus objets nécessaires au service de la cour ou du tribunal, ainsi que du parquet.

Les menues dépenses des justices de paix sont proposées par le préfet conformément aux fixations arrêtées par le Ministre de la justice.

En conformité du décret du 30 janvier 1844, art. 8 et du décret du 30 novembre 1900, art. 2, la fourniture et l'entretien du mobilier des Greffes des cours d'assises et des tribunaux restent à la charge des greffiers ainsi que le chauffage et l'éclairage.

4^e Les charges résultant pour les départements des articles 1, 3, 4, 6 et 7 de la loi du 4 février 1893, relative à la réforme des prisons pour courtes peines.

Les prisons départementales comprennent les maisons d'arrêt, les maisons de justice et les maisons de correction, les dépenses des maisons centrales incombant à l'Etat depuis la loi du 25 mars 1817.

En principe, il doit y avoir dans chaque département,

près de chaque Cour d'assises, une maison de justice, et dans chaque arrondissement, près de chaque tribunal de première instance, une maison d'arrêt (arrêté ministériel du 20 octobre 1840 — Code d'instruction criminelle, art. 570). Les maisons de justice et d'arrêt devraient être entièrement distinctes des prisons pour peines (Code d'instruction criminelle, art. 604), mais en fait, il arrive trop souvent que les maisons de correction départementales sont établies dans les mêmes locaux que les maisons de justice et d'arrêt, sauf séparation des quartiers.

Il doit aussi en principe y avoir une maison de correction départementale par département. En fait les maisons d'arrêt ou de justice ou de correction dites départementales sont confondues au chef-lieu du département.

La loi du 5 mai 1855 fit supporter par l'État les dépenses ordinaires des prisons départementales ; le département qui le plus souvent est le propriétaire des immeubles affectés au service pénitentiaire avait la charge des grosses réparations et de l'entretien.

La loi du 5 juin 1875 décida la réorganisation des prisons et leur transformation en vue de l'emprisonnement cellulaire. Mais les énormes dépenses qu'elle entraînait n'avait pas le caractère obligatoire et la loi était restée sans application. Certains départements n'avaient pas les ressources suffisantes ; dans presque tous les autres, ces dépenses étaient vues d'un mauvais œil par les contribuables et leurs représentants aux Conseils généraux.

C'est alors qu'intervint la *loi du 4 février 1893* qui dans les charges imposées aux départements par la loi de 1875 a admis la participation de l'État sous forme de rétrocession et de subvention.

Article 1. — « Les départements peuvent être exonérés d'une

partie des charges qui leur sont imposées par la loi du 5 juin 1875 s'ils rétrocèdent de gré à gré à l'Etat la propriété de leurs maisons d'arrêt et de justice et de correction. Les concessions doivent fixer la quotité des dépenses et charges incombant au département. »

Dans certains cas, un décret de déclassement peut mettre le département en demeure de faire procéder aux travaux d'appropriation ou de construction prévus par l'art. 6 de la loi du 5 juin 1875.

Article 4. — « Deux ou plusieurs Conseils généraux peuvent se concerter pour construire ou transformer à frais communs des établissements pénitentiaires en vue de la mise en pratique du régime de l'emprisonnement individuel. La part contributive de chaque département dans le paiement de la dépense est sauf convention contraire proportionnelle au nombre de cellules à établir pour sa circonscription. Il participe dans la même mesure aux droits et charges de la propriété. »

Article 7. — Les charges résultant pour les départements des articles 1, 3, 4 et 6 de la présente loi ont le caractère de dépenses obligatoires. Il en est de même des dépenses ordinaires d'entretien et de réparation des immeubles départementaux affectés à l'usage de maisons d'arrêt, de justice et de correction. En conséquence, à défaut par les Conseils généraux de prendre les mesures nécessaires pour l'exécution des travaux ou de voter les ressources dans un délai d'un an à partir de la mise en demeure qui leur est adressée il y est pourvu d'office. »

Malgré toutes ces prescriptions, l'emprisonnement individuel cellulaire, quoique légal, reste l'exception ; en 1903, sur 372 prisons départementales, 46 seulement répondaient aux exigences de la loi de 1875.

Remarque. — A raison des immeubles qu'il possède, le département peut être astreint à payer certaines contributions, notamment la contribution foncière, celle des portes

et fenêtres, celle des patentes et la taxe de main-morte. Pour être exemptés de ces divers impôts, les immeubles dont il s'agit doivent présenter le triple caractère d'être des propriétés publiques, d'être affectés à un service public et d'être improductifs de revenus. C'est en général le cas de ceux que nous avons vus ci-dessus; n'y font guère exception que les bâtiments qui seraient loués.

Les acquisitions faites au nom des départements bénéficient de dispositions de faveur en ce qui concerne la quotité des droits de timbre et d'enregistrement à payer.

CHAPITRE II

INSTRUCTION PUBLIQUE

Sous ce titre nous avons rangé les dépenses énumérées aux §§ 2, 3 et 4 du nouvel article 61 de la loi du 10 août 1871 qui sont les suivantes :

1° Les dépenses mises à la charge du département par les articles 1 et 2 de la loi du 9 août 1879 sur les écoles normales primaires ;

2° Les dépenses relatives à l'instruction primaire mises à la charge du département par l'art. 3 de la loi du 19 juillet 1889 modifié par la loi du 25 juillet 1893.

3° La moitié du traitement et des frais de tournées des inspectrices départementales des écoles maternelles mises à la charge des départements par l'art. 25 de la loi du 8 août 1885.

Il résulte de ces textes qu'aucune dépense obligatoire n'est à la charge du département quant à l'enseignement supérieur et à l'enseignement secondaire ; le Conseil général peut seulement leur accorder des subventions.

Notons toutefois une disposition spéciale quant à l'enseignement secondaire des jeunes filles ; quand il s'agit d'annexer un internat à un lycée de jeunes filles, le Ministre a quelquefois fixé de gré à gré avec le département

le nombre de bourses que ce dernier fournirait ; ce droit lui est reconnu par l'art. 73 de la loi du 15 mars 1850 et l'art. 2 du décret du 28 juillet 1884 ; le département qui s'est ainsi obligé est tenu de fournir ces bourses pendant dix ans ; au bout de ce laps de temps, le département pourra supprimer les bourses sauf les droits acquis aux boursières.

Comme premières dépenses obligatoires de l'enseignement primaire nous rencontrons celles qui se réfèrent aux écoles normales primaires ; l'origine en est dans les *articles 1 et 2 de la loi du 9 août 1879*.

Article 1. — « Tout département devra être pourvu d'une école normale d'instituteurs et d'une école normale d'institutrices suffisants pour assurer le recrutement de ses instituteurs communaux et de ses institutrices communales. »

Un décret du Président de la République pourra sur l'avis conforme du conseil supérieur de l'instruction publique autoriser deux départements à s'unir pour fonder et entretenir en commun soit l'une ou l'autre de leurs écoles normales soit toutes les deux. Mais la circulaire du 12 août 1879 indique que cette disposition ne vise que les situations exceptionnelles et a seulement pour objet de permettre aux départements les plus pauvres d'assurer le plus tôt possible l'exécution de la loi.

Article 2. — « L'installation première et l'entretien annuel des écoles normales primaires sont des dépenses obligatoires pour les départements. »

Le Conseil d'Etat a, le 4 juin 1891, émis l'avis que les départements sont tenus d'installer même dans les écoles normales comptant moins de 60 élèves un logement des-

tiné soit à l'économe titulaire, soit au professeur chargé de l'économat et le Gouvernement peut inscrire d'office cette dépense ; mais rien n'oblige les départements à allouer aux fonctionnaires de l'économat, à défaut de logement, une indemnité représentative.

Depuis la loi du 19 juillet 1889 les dépenses de scolarité ne sont plus à la charge du département.

Les budgets départementaux doivent en second lieu supporter les charges suivantes (*art. 3 de la loi du 19 juillet 1889*).

1° L'indemnité prévue à l'art. 23.

L'art. 23 de la loi de 1889 modifié par la loi du 25 juillet 1893 dispose que les inspecteurs primaires ont droit à une indemnité dite départementale qui ne pourra être inférieure à 300 francs ;

2° L'entretien et le renouvellement du mobilier des écoles normales et du matériel d'enseignement ainsi que le détaillent l'art. 40 du règlement d'administration publique du 29 mars 1890 et les articles 12 et 13 du décret du 19 janvier 1890.

3° L'entretien et s'il y a lieu la location des bâtiments des écoles normales ;

4° Le loyer et l'entretien du local nécessaire à la réunion du conseil départemental de l'instruction publique.

Le conseil de l'instruction publique et l'inspecteur d'académie ont pour ressort le département ; il était donc juste que leurs dépenses soient des charges départementales ; il ne pouvait en être de même du Conseil académique dont le ressort embrasse plusieurs départements et dont les frais figurent dès lors au budget de l'Etat.

Ajoutons que ces dépenses départementales ne sont gé-

néralement pas bien considérables car les services dont il s'agit sont installés dans les bureaux de la préfecture.

5° Les frais de bureau de l'inspecteur d'académie, ces frais comprenant les dépenses de chauffage et d'éclairage. Cette dépense doit être justifiée sur mémoire régulier et n'est allouée à forfait que lorsque telle est la volonté expresse du Conseil général (circulaires des 1^{er} janvier et 26 avril 1890).

6° Les imprimés à l'usage des délégations cantonales et de l'administration académique, y compris (art. 48 de la loi de finances du 30 juillet 1913) l'impression du Bulletin départemental de l'enseignement primaire ;

7° Les allocations aux chefs d'ateliers, contre-maîtres et ouvriers chargés par le département de l'enseignement agricole, commercial ou industriel dans les écoles primaires de tout ordre et dans les écoles manuelles d'apprentissage régies par la loi du 11 décembre 1890.

Enfin, aux termes de l'art. 25 de la loi du 8 août 1885 :

« Sont mises au nombre des dépenses obligatoires pour les départements les traitements et frais de tournées des inspectrices départementales des écoles maternelles jusqu'à concurrence de la moitié de la dépense, l'autre moitié étant à la charge de l'Etat. Deux ou trois départements pourront se réunir pour concourir à la dépense qui dans ce cas sera répartie entre eux par égales portions. »

Frais de tournée du professeur départemental d'agriculture.

L'art. 7 de la loi du 16 juin 1879 disposait déjà formellement que ces frais constituaient une dépense obligatoire pour le département. Ils sont fixés par le Conseil général

sans pouvoir être inférieurs à 500 francs (art. 9 du décret du 7 juin 1880).

Les articles 7 et 8 de la loi du 24 avril 1912 complétés par l'art. 14 du décret du 12 juin 1913 ont confirmé cette obligation ; ces derniers textes ont ménagé pour ces frais la participation des communes sur la demande desquelles seraient faites des tournées.

CHAPITRE III

DETTES EXIGIBLES

M. le Député Bonnevey, rapporteur de la loi du 30 juin 1907 à la Chambre des Députés, a adopté comme définition des dettes exigibles celle établie par M. Morgand (1) à propos des dettes communales. Nous renvoyons donc sur ce point aux explications que nous donnerons pour le budget communal. Notons toutefois qu'on a quelquefois rangé parmi les dettes exigibles du département les déficits des années précédentes, les dépenses faites pendant les exercices antérieurs en excédent des crédits prévus au budget (il s'agit, bien entendu, des services où l'on n'a pu allouer que des crédits évaluatifs, non limitatifs) et aussi les dépenses dont les pièces ne sont parvenues qu'après la clôture de l'exercice.

Cette conception d'obligations à la charge du département se relie à l'idée de sa personnalité civile. C'est à ce dernier titre que le département peut faire procéder à des travaux neufs ou d'entretien, acheter ou louer des immeubles, emprunter et aussi s'engager par contrat comme un simple particulier. Et il ne faut pas oublier les obligations résultant de quasi-contrats ou de quasi-délits (article 1384 du Code civil : faute ou fait d'un de ses préposés).

Dès lors comment les droits des créanciers doivent-ils être assurés ? On ne saurait songer à autoriser les créanciers du département à agir contre lui comme vis-a-vis de simples particuliers, c'est-à-dire par voie de commandement, saisie-exécution, saisie-arrêt ou saisie-immobilière. Ces créanciers adresseront une pétition au préfet afin que ce dernier inscrive la somme due au budget départemental ; le Conseil général statuera. Si le préfet se refusait à porter la créance au budget, le recours au Conseil d'Etat serait possible ; si c'est le Conseil général qui rejette la dépense, l'inscription d'office peut être mise en mouvement.

CHAPITRE IV

DÉPENSES DIVERSES

1° Les frais de confection, d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires, les frais d'impression des cadres pour la formation des listes électorales et des listes du jury.

Ces sortes de dépenses déjà mentionnées dans l'article 60 de la loi du 10 août 1871, se passent de longs commentaires. Les élections consulaires sont celles pour le tribunal de commerce.

La loi du 7 août 1850 mettait de plus à la charge des départements les dépenses pour cartes d'électeurs, disposition qui n'a pas été reproduite dans la loi de 1871. Si la loi du 5 avril 1884 a mis à la charge des communes les frais de cartes d'électeurs pour les élections municipales, on reste pour les autres élections sous l'empire de la législation antérieure et les frais qui en résultent sont payés sur les crédits ouverts au budget départemental pour les dépenses facultatives d'impression.

2° Les frais du service départemental des épizooties.

L'épizootie est la manifestation d'une maladie qui s'étend sur une espèce animale et qui se propage par contamination.

La loi du 21 juin 1898 dans son article 29, détermine les maladies réputées contagieuses et qui donnent lieu à déclai-

ration et à l'application des mesures de police sanitaire. Pour certaines maladies déterminées par la loi, il y a lieu à abattage immédiat des animaux.

Les indemnités dues aux propriétaires d'animaux abattus sont réglées législativement. Elles sont dues par l'Etat.

D'après l'article 62 de la loi de 1898, un service des épizooties est établi dans chaque département en vue d'assurer l'exécution de toutes les prescriptions de police sanitaire des animaux et les frais de ce service sont compris parmi les dépenses obligatoires départementales.

A la tête de ce service sera nommé (loi du 12 janvier 1909 et décret du 3 avril 1909) un vétérinaire départemental lequel devra se consacrer exclusivement à ses fonctions et s'abstenir par suite de toute clientèle privée ; son traitement est supporté en partie par l'Etat et en partie par le département. Les arrêtés préfectoraux d'organisation du service départemental sont soumis à l'approbation du Ministre de l'Agriculture. Les imprimés du service sont à la charge du département.

3° Les dépenses des Comités de conciliation et d'arbitrage en cas de différends collectifs entre patrons et ouvriers ou employés.

Le législateur ému à juste titre par la fréquence des conflits collectifs entre patrons et ouvriers, grèves et lock-outs, a voulu par la loi du 27 décembre 1892 constituer une procédure simple de nature à aboutir à la conciliation et à l'arbitrage sans pour cela obliger les parties. Elle assure le concours du Juge de Paix aux parties qui consentiraient à recourir à cette procédure légale.

Le fonctionnement des Comités de conciliation et d'arbitrage entraîne certains frais ; ils sont répartis entre les départements et les communes et compris parmi leurs dépenses

obligatoires. Le local nécessaire à la tenue des réunions, le chauffage et l'éclairage de ce local sont fournis par la commune. Toutes les autres dépenses sont supportées par le budget départemental et notamment les affiches, les expéditions des procès-verbaux et les lettres recommandées prévues par la loi. Restent à la charge des parties les frais de déplacement des délégués et des arbitres qui ne sont visés par aucune disposition légale.

4° Frais d'impression des budgets et comptes départementaux.

Cette dépense bien que non prévue comme dépense obligatoire par les articles 60 et 61 de la loi de 1871 doit être considérée comme telle en vertu de l'article 67 de la même loi.

5° Secours de route et frais de transport pour les voyageurs indigents.

La loi de 1907 a omis ces frais dans son énumération ; les lois des 13 juin 1790 et 24 vendémiaire an II sont cependant toujours applicables. La circulaire du 17 avril 1861 a substitué au secours de 30 centimes par personne et par myriamètre parcouru le transport gratuit en chemin de fer avec un secours de route de 2 francs par jour pour les indigents âgés de plus de 12 ans et de 1 franc pour les enfants au-dessous de cet âge.

Les transports d'indigents effectués au compte de l'assistance médicale gratuite ou du service de l'assistance aux vieillards, infirmes et incurables ont donné lieu à des dispositions spéciales qui seront étudiées par la suite.

Les frais dont il s'agit présentement sont relatifs à de nombreuses catégories d'indigents prévues par les circulaires des 19 septembre 1890, 28 janvier 1891 et 1^{er} décembre 1892 : Enfants assistés, enfants pauvres, aliénés,

indigents envoyés en traitement dans un établissement hospitalier quelconque, indigents regagnant le lieu de leur naissance ou de leur domicile et allant chercher du travail et aussi pour la plupart de ces cas les personnes qui accompagnent.

L'individu devra pour obtenir le bénéfice de ces dispositions légales être muni d'une réquisition régulière délivrée à la préfecture après qu'il aura notamment justifié son dénuement absolu.

Le prix du voyage est avancé par le département de départ. Il est à la charge soit du département, soit des collectivités débitrices d'un mode d'assistance, soit des départements traversés et pourra ainsi donner lieu à remboursements ultérieurs. Quant aux secours de route, la circulaire du 17 avril 1861 prévoit qu'ils seront supportés entièrement par le département de départ.

6° Travaux de défense contre les inondations (loi du 28 mai 1858).

Le règlement d'administration publique autorisant de tels travaux détermine la part contributive du département, le Conseil général ayant été au préalable appelé à délibérer sur l'utilité du projet et la part à mettre à la charge du département.

CHAPITRE V

DÉPENSES D'ASSISTANCE ET DE PRÉVOYANCE SOCIALE

A) Assistance médicale gratuite (loi du 15 juillet 1893).

L'institution de la médecine gratuite a eu pour but de combler une lacune regrettable dans notre système d'assistance au nom des deux principes suivants :

Réparer une anomalie contraire à une bonne politique et aux règles de la justice et de la solidarité.

Doter les campagnes de quelque chose d'analogue aux établissements hospitaliers dont les villes jouissent depuis très longtemps.

L'art. 18 du titre 3 de la loi du 24 vendémiaire an II avait posé le principe de cette institution :

« Tout malade domicilié de droit ou non qui sera sans ressources, sera secouru à son domicile de fait où à l'hospice le plus voisin. »

Aucune mesure d'application ne suivit la proclamation de ce principe. Cependant au cours du XIX^e siècle, certains départements ont organisé de diverses manières des services de médecine gratuite ; un système suivi dans une trentaine de départements était le système des circonscriptions médicales, c'est-à-dire des circonscriptions établies

suivant le nombre, l'intelligence et le zèle des médecins locaux.

La loi du 15 juillet 1893 a eu pour but de généraliser cette mesure en faisant de l'assistance médicale gratuite un service public obligatoire.

Ses principes ont été dégagés dans le discours au Sénat de M. Henri Monod, commissaire du Gouvernement (1).

« Sauf les exceptions résultant de l'absence de domicile de secours dans une commune, l'assistance aux malades pauvres doit être en principe communale.

Les communes pauvres doivent être aidées par les départements, les départements pauvres doivent être aidés par l'Etat dans l'accomplissement de ce devoir social.

L'organisation administrative doit être faite par le département. Il est indispensable qu'elle soit telle que la commune, quelle que soit la part de dépenses laissées à sa charge, soit financièrement intéressée à limiter le nombre des indigents.

L'hospitalisation ne doit être faite que lorsqu'il est établi que l'assistance médicale ne peut pas être utilement donnée à domicile. Dans la limite de ce principe, la plus grande liberté doit être laissée aux Conseils généraux pour organiser le service conformément aux possibilités locales. »

L'article 1 de la loi pose ce dernier principe.

Article 1. — « Tout Français malade, privé de ressources, reçoit gratuitement de la commune, du département ou de l'Etat suivant son domicile de secours, l'assistance médicale.

L'organisation du service est faite dans chaque département sous l'autorité du préfet par le Conseil général. »

Le domicile de secours est réglé par le titre 2 de la loi. Il s'acquiert par la résidence, la filiation, le mariage ou la naissance. Il se perd par l'absence ou par l'acquisition d'un autre domicile de secours.

(1) Sénat : Séance du 13 mars 1893 ; discours de M. Henri Monod.

Les liens financiers qui existent entre les communes et les départements pour l'exécution de ce service sont si étroits qu'il nous a semblé impossible de séparer et de pouvoir faire deux chapitres différents, l'un pour les dépenses départementales, l'autre pour les dépenses communales ; nous traiterons donc ici la matière une fois pour toutes.

L'article 5 s'exprime ainsi :

« Les dépenses du service de l'assistance sont obligatoires : elles sont supportées par les communes, les départements ou l'Etat suivant les règles prévues par les articles 26, 27, 28 et 29 de la loi. »

Dans deux cas exceptionnels la dépense est exclusivement communale.

1° L'article 25 de la loi de 1893 maintient l'article 1 de la loi du 7 août 1851, d'après lequel les individus privés de ressources qui tombent malades dans une commune pourvue d'un hôpital doivent être admis sans condition de domicile dans cet établissement.

2° Les frais des dix premiers jours de maladie restent à la charge de la commune sur le territoire de laquelle s'est produit la maladie ou l'accident et ne peuvent jamais donner lieu à un remboursement (art. 20 et 21). Cependant, pour cette dépense, la commune recevra ultérieurement la subvention prévue par le barème A. Pour la période postérieure aux dix premiers jours (art. 21) la dépense sera avancée par le service départemental et le département exercera son recours contre qui de droit.

Enfin, conformément à l'art. 2 de la loi, la commune, le département ou l'Etat peuvent toujours exercer leur recours, s'il y a lieu, soit l'un contre l'autre, soit contre toute personne ou société ou corporation tenue à l'assistance médi-

cale envers l'indigent malade, notamment contre les membres de la famille de l'assisté désignés par les articles 205, 206, 207 et 242 du Code civil.

Les dépenses obligatoires de l'assistance médicale gratuite découlent des articles 26 à 28 de la loi ; l'art. 29 vise la part à la charge de l'Etat, ce qui sort de notre cadre.

Article 26. — « Les dépenses du service de l'assistance médicale se divisent en dépenses ordinaires et en dépenses extraordinaires.

Les dépenses ordinaires comprennent :

1° Les honoraires des médecins, chirurgiens et sages-femmes du service d'assistance à domicile ;

2° Les médicaments et appareils ;

3° Les frais de séjour des malades dans les hôpitaux.

Ces dépenses sont obligatoires ; elles sont supportées par les communes, les départements et l'Etat suivant les règles établies par les articles 27, 28 et 29.

Les dépenses extraordinaires comprennent les frais d'agrandissement et de construction d'hôpitaux. L'Etat contribuera à ces dépenses par des subventions dans la limite des crédits votés. »

Reprenons en détail les dépenses ci-dessus :

1° Honoraires des médecins, chirurgiens, etc.

L'assistance à domicile, ainsi que l'expose la circulaire du 18 mai 1894, est préférable à l'assistance hospitalière. Quant au choix des médecins, cette même circulaire déclare que le Conseil général peut ou bien adopter le système du médecin de circonscription nommé par le préfet pour donner ses soins à tous les malades inscrits d'une même circonscription, ou bien, suivant le système vosgien ou landais décider que tous les médecins qui auront accepté les conditions de fonctionnement du service seront médecins de l'assistance. Ce dernier système qui possède le double avantage de permettre aux malades pauvres le libre choix

de leur médecin et de ne pas engendrer un monopole en faveur de certains praticiens a été adopté presque partout. Conformément à l'art. 4 le Conseil général établit un règlement fixant les tarifs qui peuvent ainsi être différents de département à département.

2° Médicaments et appareils.

De même, d'après l'art. 4, les prix de ces objets sont fixés par le Conseil général qui consulte au préalable la commission de vérification dont l'institution doit être prévue dans les règlements départementaux.

3° Frais de séjour des malades dans les hôpitaux.

Afin que les budgets des communes qui sont le siège des hopitaux de rattachement ne soient pas lourdement obérés, une instruction du Ministère de l'Intérieur en date du 11 octobre 1901 a prévu que les frais d'inhumation des malades décédés à ces hôpitaux où ils ont été entretenus au titre de la loi du 13 juillet 1893 sont compris dans les dépenses générales du service donnant lieu par conséquent à contribution de l'Etat et du département.

En outre, à cette liste des dépenses obligatoires il faut ajouter les frais de transport à l'hôpital et en un mot toutes les dépenses du nouveau service (1).

L'article 27 énumère les ressources à la disposition des communes pour payer ces frais.

Article 28. — « Les départements outre les frais qui leur incombent de par les articles précédents sont tenus d'accorder aux communes qui auront été obligées de recourir aux centimes additionnels ou à des taxes d'octroi, des subventions d'autant plus fortes que leur centime sera plus faible mais qui ne pourront

(1) Les frais d'imprimés utilisés par la commune sont à la charge exclusive de la commune (circulaire du 29 mars 1899). Pour les imprimés départementaux il y a lieu à participation de l'Etat.

dépasser 80 % ni être inférieurs à 40 % du produit de ces centimes additionnels ou taxes d'octroi conformément au tableau A annexé à la loi » (1).

De ces articles, il résulte que la commune aura à payer les frais de traitement des malades indigents ayant leur domicile de secours sur son territoire.

Quant au département, la part qui lui incombe comprend deux éléments :

1° Les frais de traitement des malades admis suivant décision préfectorale au domicile de secours départemental.

2° Les subventions accordées par le département aux communes conformément au tableau A de la loi.

Il faut ajouter les frais de contrôle du service, assuré habituellement par le personnel d'inspection des enfants assistés et pour lesquels la circulaire du 18 mai 1894 a admis la participation de l'Etat dans les proportions déterminées dans le barème B.

Le service comprend, avons-nous dit, des dépenses ordinaires et extraordinaires.

Le Conseil général fixe le tarif et la quotité des dépenses ordinaires : exception est faite pour le prix de la journée d'hospitalisation qui est déterminée par le préfet. Ces dépenses sont obligatoires ; le médecin qui aura donné ses soins, l'hôpital qui aura fourni l'assistance se feront payer soit par la commune, soit par le département, soit par l'Etat.

Le département et la commune supportent la charge principale des dépenses extraordinaires. Pour agrandir ou

(1) Le centime sur lequel est calculé le tableau A est le centime superficiel c'est-à-dire la centième partie du montant communal des quatre contributions directes rapportée au nombre d'hectares de la commune.

construire un hôpital les communes dont individuellement les ressources sont trop faibles peuvent former un syndicat auquel le département et l'Etat assureront leur concours. Notons que dans cette voie et pour faciliter l'accomplissement de ces travaux éminemment utiles l'art. 47 de la loi de finances du 16 avril 1895 a disposé que à l'avenir les fonds du Pari mutuel consacrés aux œuvres d'assistance seront affectés jusqu'à concurrence du tiers à l'agrandissement et à la construction des hôpitaux nécessités par l'application de la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite.

Comment s'effectue la comptabilité? Le service étant départemental, les opérations en recettes et en dépenses seront centralisées dans les écritures du département. Le préfet ordonnance et liquide les dépenses; chaque commune a un compte particulier d'après lequel est fixé le contingent qu'elle a à fournir.

B) Protection de la santé publique (loi du 15 février 1902).

La loi du 15 février 1902 sur la protection de la santé publique a par son article 26 mis à la charge des départements des dépenses obligatoires nouvelles.

Article 26. — Les dépenses rendues nécessaires par la présente loi notamment celles causées par la destruction des objets mobiliers sont obligatoires. En cas de contestation sur leur nécessité il est statué par décret rendu par le Conseil d'Etat (1).

(1) M. Trélat (la loi du 15 février 1902, p. 60) a pu à bon droit critiquer non seulement la forme de la rédaction de ce paragraphe mais aussi les mesures spéciales prévues dans le cas de contestation. Elles sont en effet inutiles puisque le gouvernement peut recourir à la procédure de l'inscription d'office grâce à laquelle il est suffisamment armé pour dénouer le litige.

Ces dépenses seront réparties entre les communes, les départements et l'Etat suivant les règles fixées par les articles 27, 28 et 29 de la loi du 15 juillet 1893...

Toutefois les dépenses d'organisation du service de la désinfection dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus sont supportées par les villes et par l'Etat dans les proportions établies au barème du tableau A annexé à la loi du 15 juillet 1893. Les dépenses d'organisation du service départemental de la désinfection sont supportées par les départements et par l'Etat dans les proportions établies au barème du tableau B.

Ce deuxième paragraphe a été complété par la *loi du 22 juin 1906* :

« Pour servir de base à cette répartition, il est établi préalablement pour chaque commune un contingent déterminé proportionnellement à la population municipale, sur la totalité des dépenses effectuées, à l'exception de celles concernant le bureau d'hygiène, d'après la liquidation faite par le préfet à la clôture de l'exercice. Celles des dépenses qui n'auraient pas été comprises dans cette liquidation demeureront à la charge du département. »

En résumé, les services départementaux obligatoires sont de quatre ordres :

1° Part du département dans les dépenses municipales en vertu de la loi de 1906.

2° Organisation de l'administration sanitaire dans le département.

3° Service de désinfection.

4° Quelquefois des services de contrôle et d'inspection,

1° Ainsi qu'il a été dit plus haut, la part du département est établie d'après les proportions de la loi de 1893 déjà étudiée. Les dépenses municipales seront examinées dans la deuxième partie de cet ouvrage.

2° Les charges départementales sont les suivantes :

a) Dépenses du Conseil départemental d'hygiène et des commissions sanitaires de circonscription.

L'art. 20 de la loi de 1902 a modifié l'ancienne organisation sanitaire qui comportait (décret du 18 décembre 1848) des conseils d'hygiène départementaux et des conseils d'hygiène d'arrondissements.

Le Conseil départemental d'hygiène a été maintenu et transformé. En remplacement des conseils d'hygiène d'arrondissement, des circonscriptions sanitaires sont établies par le Conseil général après avis du Conseil départemental d'hygiène. Chaque circonscription sanitaire est pourvue d'une commission sanitaire dont le sous-préfet est président de droit.

Les dépenses afférentes au fonctionnement de ces diverses assemblées consistent (circulaires des 29 Janvier et 23 Avril 1907) en indemnités de fonction, jetons de présence frais de déplacement, de mission, de vacation, frais de secrétariat, de bibliothèque, d'impression et de publication, etc.

b) Dépenses du service de la vaccine.

Ce service, ainsi que celui des épidémies, fonctionnait déjà avant la loi de 1902 par laquelle ils deviennent obligatoires.

Le Conseil général détermine les circonscriptions vaccinales et règle l'organisation de ce service dont le fonctionnement comporte comme frais la rémunération des vaccinateurs (nommés par le préfet), la fourniture du vaccin et quelques frais accessoires (dépenses de bureau et achat d'imprimés).

c) Dépenses du service des épidémies.

D'une façon générale elles consistent en traitements ou indemnités alloués aux médecins des épidémies, en vacations, frais de déplacement, mesures d'ordre prophylactique, etc.,

3^o Service de désinfection.

D'après l'*art. 7* de la loi,

« La désinfection est obligatoire pour tous les cas des maladies prévues à l'article 4. Les mesures de désinfection sont mises à exécution dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus par les soins de l'autorité municipale, suivant des arrêtés du maire approuvés par le préfet, et dans les communes de moins de 20.000 habitants par les soins d'un service départemental. »

Quel est dès lors le rôle du Conseil général ? Il doit délibérer après avis du Conseil départemental d'hygiène sur la création des postes de désinfection et la rétribution du personnel. Il vote les crédits nécessaires au fonctionnement du service, à l'acquisition et à l'entretien du matériel.

Dans chaque circonscription sanitaire se trouve un poste de désinfection dont le siège est fixé de manière à ce qu'il ne faille pas plus de 6 heures pour se rendre au poste des diverses communes qu'il est appelé à desservir. De plus, par application de l'*art. 19*, chaque station thermale pourvue d'un bureau municipal d'hygiène doit en outre posséder un poste de désinfection.

L'exécution des délibérations du Conseil général peut être suspendue par décret motivé dans le cas où le Ministre de l'intérieur après avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France, conteste la nécessité de certaines dépenses ou trouve l'organisation insuffisante.

Lors de la désinfection, il est souvent nécessaire de détruire une certaine quantité d'objets mobiliers. Si les particuliers eux-mêmes désinfectent ils peuvent naturellement procéder à la destruction de ces objets. Au contraire un état estimatif et descriptif des objets à détruire doit être dressé si la désinfection est assurée par l'Administration. Le sous-

préfet ou le maire suivant les cas, reçoit les demandes d'indemnités quand il en est réclamé. L'art. 26 in principio de la loi de 1902 déclare que les dépenses causées par la destruction des objets mobiliers sont obligatoires : le Conseil d'Etat statue en cas de contestation sur leur nécessité.

4° En dernier lieu une délibération du Conseil général peut, sur la proposition du préfet, organiser des services de contrôle et d'inspection. Les dépenses qui en résultent sont alors obligatoires.

Les assemblées départementales sont souveraines pour décider de l'utilité ou l'inutilité de ces services spéciaux car il a été bien entendu que la loi nouvelle devait être exécutée avec le concours des agents administratifs actuellement existants.

C) Enfants assistés (lois du 28 juin 1904).

Deux lois, toutes deux du 28 Juin 1904, la première sur le service des enfants assistés, la seconde sur l'éducation des pupilles de l'assistance publique difficiles ou vicieux, ont édicté des obligations à la charge du département. Le service des enfants assistés est en effet un service départemental qui donne lieu à des dépenses de service et à des dépenses d'inspection et de surveillance. L'Etat, et cela n'a donné lieu à aucune discussion lors du vote de la loi, supporte les dépenses d'inspection et de surveillance. Au contraire, la fixation de la part contributive du budget départemental qui avec les contributions de l'Etat et celles des communes doit servir à couvrir les frais de service a donné lieu à un débat assez vif ; malgré le Ministre des Finances qui voulait sauvegarder les intérêts de l'Etat il a été décidé par la loi de 1904 que les dépenses du service seraient supportées à raison de 2/5 par le département, 2/5 par l'Etat, 1/5 par les communes.

Afin de déterminer le total des sommes qui constituent les dépenses du service, on procède auparavant aux réductions légales suivantes :

1° Les frais occasionnés par les pupilles ou par les enfants secourus sans domicile de secours qui sont entièrement à la charge de l'État.

2° Les recettes provenant de remboursements faits par les familles ou par les départements en vertu des règles sur le domicile de secours.

3° Le produit des amendes de police correctionnelle.

4° Le produit et les revenus des dons et legs applicables au service.

Quelles sont les dépenses du service ?

D'après l'*article 46* elles comprennent :

1° Le salaire des personnes préposées aux admissions ;

2° Les secours temporaires accordés en conformité de l'article 7 ;

3° Les frais de séjour des enfants dans les établissements dépositaires, dans les écoles professionnelles prévues pour l'éducation des pupilles vicieux ou difficiles, et, s'il y a lieu, les frais de location des immeubles affectés au service ;

4° Les dépenses des nourrices sédentaires ;

5° Les prix de pensions et les allocations réglementaires ou exceptionnelles concernant les pupilles confiés à des familles ou placés dans des établissements autres que les établissements dépositaires, les primes aux nourrices et aux nourriciers, les fournitures scolaires, les cotisations des enfants âgés de moins de 13 ans et affiliés aux mutualités scolaires ;

6° Les frais de layettes et vêtements ;

7° Les frais de déplacement soit des pupilles, soit des nourrices et au besoin les frais relatifs à l'engagement des nourrices ;

8° Les registres, imprimés et signes de reconnaissance ;

9° Les frais d'assistance médicale et d'inhumation des pupilles ;

10° Les frais de recouvrement et de gestion des deniers publics ;

11° Les remboursements aux départements étrangers ;

12° Les frais résultant de l'exécution des jugements rendus en

vertu de la loi du 24 juillet 1889, de production des pièces en vue de mariage ou émancipation de pupilles.

Ces dépenses sont obligatoires ou facultatives. Les articles 40 et 55 énumèrent les dépenses obligatoires :

Article 40. — « Les contestations relatives au domicile de secours et à l'admission des pupilles sont jugées par le Ministre de l'Intérieur, sauf recours au Conseil d'Etat. La décision du Ministre porte liquidation des frais. Après l'expiration du délai de recours, ces frais constituent pour le département une dépense obligatoire. »

Article 55. — « Les dépenses ayant pour objet l'application des tarifs minima de secours temporaires, des salaires de nourrices, des primes de survie et des prix de pensions, la fourniture de layettes aux pupilles, la fourniture des vêtements aux pupilles âgés de moins de 13 ans, les frais d'assistance médicale, constituent pour le département des dépenses obligatoires. »

Relativement aux secours temporaires, salaires des nourrices, primes de survie et prix des pensions, un tableau annexé à la loi des finances détermine par zones les tarifs minima de ces dépenses. Ce tableau est dressé après enquête et avis des Conseils généraux et révisé tous les cinq ans.

Le reste des dépenses comprises dans l'art. 46 est facultatif pour les départements, mais, étant donné leur caractère réglementaire, si elles étaient votées par le Conseil général, il y aurait lieu à participation obligatoire de l'Etat et des communes.

Les pupilles de l'assistance publique comprennent les 7 catégories suivantes : enfants trouvés, enfants abandonnés, orphelins pauvres, enfants dont les parents ont été déclarés déchus de la puissance paternelle, enfants en dépôt, enfants en garde.

Conformément à l'article 24 de la loi de 1904, les pupilles

âgés de moins de 13 ans sont, sauf exception, confiés à des familles habitant la campagne, le lieu du placement restant secret sauf décision du préfet prise dans l'intérêt de l'enfant. Une pension est de ce chef payée aux nourriciers jusqu'à ce que le pupille atteigne l'âge de 13 ans révolus ; cette limite d'âge peut être prolongée dans certains cas exceptionnels prévus par le Conseil général, par exemple s'il s'agit d'enfants infirmes ou d'enfants auxquels en raison de leurs facultés exceptionnelles il est accordé le bénéfice de l'enseignement primaire supérieur ou de l'enseignement secondaire.

La prime de survie est attribuée à la nourrice qui peut prouver après les 15 premiers mois de la vie de l'enfant qu'il existe et qu'il a été traité avec soin et humanité ; cette prime est proportionnelle au nombre de mois pendant lesquels la nourrice a gardé l'enfant. Comme il a été dit ci-dessus, elle est obligatoire, tout au moins dans la limite des tarifs minima fixés.

De la combinaison de la loi de 1904 et de la loi du 22 avril 1905, il résulte que, a droit à un secours temporaire l'enfant que son père, sa mère ou ses ascendants ne peuvent nourrir ni élever, donc tout enfant susceptible d'être abandonné.

La composition des layettes et des vêtements est fixée par le Conseil général. Lorsque la mise en apprentissage est exceptionnellement retardée au delà de l'âge de 13 ans, la fourniture de vêture sera continuée mais cessera d'être une dépense obligatoire.

Les médecins inspecteurs de la protection du premier âge ont été presque partout chargés du service médical des enfants assistés.

Le département domicile de secours a fait l'objet de

l'art. 99 de la loi du 13 juillet 1911, qui a modifié comme suit l'art. 39 de la loi du 27 juin 1904 :

« Les enfants désignés dans l'article 4 (enfants en dépôt), dans l'article 5 (enfants en garde) et dans les §§ 2, 3, 4 et 5 de l'article 6 (enfants abandonnés, orphelins pauvres, enfants délaissés, maltraités ou moralement abandonnés), ont leur domicile de secours dans le département où ils sont nés. »

Rappelons en dernier lieu une série d'obligations mises à la charge du département par une deuxième loi du 28 juin 1904, relative à l'éducation des pupilles de l'assistance publique difficiles ou vicieux.

Article 2. — « Les dépenses occasionnées par le pupille et les frais de son entretien dans le service pénitentiaire sont imputés pour chaque pupille sur le crédit du service des enfants assistés du département auquel il appartient. Ces dépenses sont obligatoires pour ce département.

Article 3. — « Chaque département, faute d'avoir un établissement public destiné à recevoir les pupilles de l'assistance visés par l'article 1 de la présente loi, est tenu dans un délai de trois ans de traiter à cet effet, soit avec un établissement public d'un autre département, soit avec un établissement privé autorisé par le Ministre de l'Intérieur. Les traités passés par les départements doivent être approuvés par le Ministre de l'Intérieur...

Aucun type d'établissement n'est imposé et une grande liberté est laissée aux départements.

Article 4. — « L'Etat contribue aux dépenses faites par le département pour l'établissement d'écoles professionnelles de pupilles dans la proportion de moitié, défaction faite des subventions accordées en dehors de l'apport du département qui ne saurait être moindre que celles de l'Etat. La part des départements dans les dépenses d'établissement et les frais d'entretien des pupilles dans les écoles professionnelles constituent pour les départements des dépenses obligatoires. »

Le règlement d'administration publique du 4 novembre 1909, complète la loi et en règle l'application.

D) Assistance aux vieillards
(loi du 14 juillet 1905).

Cette loi de 1905, pose le principe que les vieillards de plus de 70 ans, les infirmes et les incurables privés de ressources et ayant le domicile de secours communal doivent être assistés par la commune, à défaut de domicile de secours communal par le département où l'assisté a son domicile de secours départemental et à défaut de tout domicile de secours par l'Etat. En règle général ils reçoivent l'assistance à domicile par paiement d'une allocation mensuelle (art. 20). Ceux qui ne peuvent être utilement assistés à domicile sont hospitalisés dans divers établissements ou dans une famille (art. 15 et 19).

L'article 28 de la loi est ainsi conçu :

« Sont obligatoires pour les départements dans les conditions des articles 60 et 61 de la loi du 10 août 1871 :

1° Les dépenses d'assistance mises à leur charge par les articles 2 et 26 ;

2° Les subventions allouées aux communes par application de l'article précédent ;

3° Les frais d'administration départementale du service.

En cas d'insuffisance des ressources spéciales et des revenus ordinaires disponibles, il est pourvu à ces dépenses à l'aide :

1° D'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois ;

2° D'une subvention de l'Etat, calculée conformément au tableau B sur la portion de dépense couverte au moyen des ressources provenant des revenus ordinaires ou de l'impôt. »

1^o Examinons tout d'abord les dépenses des articles 2 et 26.

Article 2. — A défaut de domicile de secours communal l'assistance est donnée par le département où l'assisté a son domicile de secours départemental.

Article 26. — « Les frais de visite occasionnés par la délivrance des certificats médicaux aux infirmes et aux incurables et les frais de transport des assistés sont supportés, s'il y a lieu, par la commune, par le département ou par l'Etat suivant que ceux-ci ont le domicile de secours communal ou départemental ou qu'ils sont dépourvus de domicile de secours.

Si les assistés n'ont pas leur domicile de secours dans la commune où ils résident, celle-ci fait l'avance de ces frais, sauf remboursement par le département ou la commune à qui incombe l'assistance ou par l'Etat. »

Ainsi donc, l'assistance instituée par la loi de 1905, a les caractères de dette sociale et de service public.

Les règles relatives au domicile de secours sont presque les mêmes que pour la loi de 1893.

La dépense principale à la charge du département sera, en vertu de l'art. 2, s'il s'agit d'assistance à domicile, l'allocation mensuelle, et s'il s'agit d'assistance hospitalière, le prix de journée dans l'établissement hospitalier.

Mais à côté de celle-ci, il convient d'envisager les dépenses dites accessoires pour lesquelles, d'ailleurs, comme lorsqu'il s'agit de la dépense principale, il pourra y avoir lieu à subvention de l'Etat (art. 28 *in fine* et tableau B annexé à la loi).

Ces dépenses accessoires sont les suivantes :

a) Frais de certificats médicaux.

C'est-à-dire les frais de visite ou de consultation dus aux médecins qui ont délivré aux infirmes et aux incurables les certificats nécessaires pour l'admission à l'assistance.

b) Frais de transfert.

Ils sont motivés par l'envoi d'un assisté dans un hospice public ou privé ou dans une famille ou inversement son retour dans la commune où il réside.

Il est intervenu un accord avec les grandes Compagnies de Chemin de fer pour faire transporter ces assistés à demi-tarif. Si ce mode de transport doit être employé, la réquisition en est délivrée par le Préfet.

c) Frais d'inhumation.

Le département en a la charge quant aux assistés ayant le domicile de secours départemental si ceux-ci décèdent dans un des établissements hospitaliers prévus par la loi ; sinon c'est la commune sur le territoire de laquelle l'assisté décède (circulaire du Ministère de l'Intérieur du 14 juillet 1908).

2° Sont aussi obligatoires les subventions à allouer aux communes par application de l'article 27.

D'après cet article les communes pourvoient aux dépenses mises à leur charge par la loi à l'aide :

1° De ressources spéciales.

2° De la participation du bureau de bienfaisance ou de l'hospice.

3° Des recettes ordinaires

et « en cas d'insuffisance, au moyen d'une subvention du département calculée conformément au tableau A ci-annexé et d'une subvention directe et complémentaire de l'Etat... »

D'après ce tableau A, la portion de la dépense à couvrir par le département varie entre 30 et 90 % suivant que la valeur du cen ime communal rapporté à la population ou

centime démographique est supérieure à 0,20 ou inférieure à 0,06.

On voit donc que la commune a droit à la subvention du département pour toute la portion de dépense couverte — déduction faite des ressources mentionnées aux numéros 1, 2 et 3 — par des ressources provenant de l'impôt, de contributions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois. Ce principe a d'ailleurs donné lieu à de nombreuses difficultés pratiques.

3° Sont enfin obligatoires pour le département les frais d'administration départementale du service.

Le Sénat avait en effet rejeté la formule votée à la Chambre des Députés « Les dépenses d'imprimés et de personnel rendues nécessaires par l'exécution de la présente loi ». Le texte législatif qui a été finalement adopté manque de précision et n'a pas été sans susciter des différences d'interprétation.

En réalité, le Sénat a voulu simplement par là ne comprendre dans le budget départemental que les frais départementaux d'administration et non ceux provenant du service communal.

On s'efforcera de restreindre au strict nécessaire les frais d'imprimés ou de personnel. Il sera cependant souvent indispensable d'organiser un contrôle sur place et sur pièces. Les dépenses de ce dernier chef seront obligatoires pour le département dès que le Ministre aura approuvé le projet d'arrêté préfectoral réglant les attributions des agents du contrôle et leurs émoluments.

Il faut faire rentrer également parmi les frais d'administration départementale les dépenses résultant de la rémunération spéciale des comptables, receveurs des bureaux de bienfaisance ou d'assistance chargés de payer les allocations

mensuelles aux assistés, car ce service a un caractère départemental (circulaire du Ministre des Finances du 25 juillet 1907), ainsi que les frais d'envoi par la poste à l'assisté des fonds représentant son allocation mensuelle.

Sont à la charge des départements les imprimés ayant pour but l'exécution, la liquidation et le paiement des dépenses dont la gestion est confiée au département, c'est-à-dire les imprimés suivants :

1° Règlement départemental du service ;

2° Etats des lits de vieillards, infirmes et incurables qui sont disponibles dans les hôpitaux (circulaire du 16 avril 1906) ;

3° Etat des allocations mensuelles des assistés résidant dans la commune. Etat des sommes à verser à la trésorerie générale par les communes à titre d'acomptes ou pour le solde de leur contingent dans les dépenses. Bordereau détaillé des bons-quittances (circulaire du 18 août 1906) ;

4° Livre à souche de bons pour le paiement des allocations mensuelles (circulaire du 26 décembre 1906) ;

5° Projets de traités pour le placement et l'entretien chez les particuliers des vieillards, des infirmes et des incurables privés de ressources ;

6° Mandats mensuels de paiement au nom des receveurs des bureaux de bienfaisance et d'assistance.

Ces imprimés sont fournis par le département afin qu'une procédure régulière et uniforme soit suivie pour toutes les communes.

La loi de 1905 dans ses articles 4 et 5 a prévu qu'un recours pourrait être exercé par la commune, le département ou l'Etat.

1° A concurrence d'une année de secours et sous cer-

taines limitations entre les collectivités auxquelles l'assistance incombait en réalité (art. 4). La circulaire du 16 avril 1906 ménage également le recours des hospices et hôpitaux ;

2° A concurrence de cinq années de secours contre l'assisté, les personnes ou sociétés tenues de l'obligation d'assistances (art. 5). Les personnes auxquelles il est ainsi fait allusion sont les débiteurs alimentaires en vertu des articles 205, 206, 207, 208 et 212 du Code civil. Les contestations à ce sujet seront tranchées sans frais par l'autorité judiciaire.

E) Repos des femmes en couches (loi du 17 juin 1913).

La loi précitée vient à peine d'entrer en application. De même que celle du 14 juillet 1913 que nous étudierons plus loin, elle répond aux préoccupations qu'a inspirées la dépopulation dont notre pays est malheureusement victime ; le législateur a fini par s'émouvoir et a espéré par la loi du 17 juin 1913 pouvoir combattre utilement la mortalité infantile ainsi que celle des femmes en couches, en donnant aux mères privées de ressources des moyens suffisants pour assurer, grâce au repos dont elles pourront jouir, leur conservation et celle de leur progéniture. Etant donnés les motifs qui ont suscité cette loi, on ne saurait trop souhaiter que ces efforts ne soient couronnés de succès ; les répercussions financières de ces lois, dites lois Chéron du nom de leur promoteur, ne peuvent, en effet entrer en ligne de compte avec la grandeur de la tâche à accomplir.

La loi dont il s'agit, n'étant pas, vu sa nouveauté, susceptible de discussion approfondie et n'ayant encore donné lieu à aucune jurisprudence sur des difficultés d'application,

nous ne saurions mieux faire que de mentionner sans commentaire les principaux textes qui régissent la matière, textes qui eux-mêmes sont probablement destinés à subir quelques retouches avant d'acquiescer leur forme définitive.

La loi du 17 juin 1913 s'est contentée de poser les principes à suivre et de proclamer les droits des nouvelles assistées.

Article 3. — « Toute femme de nationalité française et privée de ressources (qui se livre habituellement chez autrui à un travail salarié comme ouvrière, employée ou domestique) (1) a droit pendant la période de repos qui précède et suit immédiatement ses couches à une allocation journalière, sans que celle-ci puisse se cumuler avec aucun secours public de maternité. »

Article 4. — « Avant les couches, la postulante doit justifier par la production d'un certificat médical qu'elle ne peut continuer à travailler sans danger pour elle-même ou pour l'enfant.

Après les couches, l'allocation est accordée pendant les quatre premières semaines. L'allocation ne peut, tant pour la période qui précède que pour celle qui suit les couches, être maintenue pendant une durée totale supérieure à 8 semaines.

Elle ne peut à un moment quelconque être accordée ou maintenue que si l'intéressée, non seulement a suspendu l'exercice de sa profession habituelle, mais encore observe tout le repos effectif compatible avec les exigences de sa vie domestique et que si elle

(1) Entre parenthèses nous avons fait figurer des mots qui ne se retrouvent plus dans la proposition de loi portant modification de cet article 3 et votée par la Chambre des Députés dans sa séance du 17 mars 1914 ; cette proposition tend également à ajouter au dit article un deuxième paragraphe ainsi conçu :

« Les ressources temporaires résultant de leur participation à des sociétés de prévoyance et notamment aux mutualités maternelles dont les femmes en couches pourront disposer pendant la période de repos ne devront pas entrer en ligne de compte dans l'évaluation des ressources ».

prend pour son enfant et pour elle-même les soins d'hygiène nécessaires conformément aux instructions que lui donnera à cet effet la personne désignée par le bureau d'assistance. »

Article 5. — « L'allocation journalière est réduite de moitié en cas d'hospitalisation, pendant toute la durée de celle-ci, si l'intéressée n'a pas d'autre enfant vivant au-dessous de 13 ans. »

L'admission au bénéfice de la loi et le domicile de secours sont réglés suivant des modes identiques à ceux de la loi 15 juillet 1893. Enfin :

Article 10. — « Toute mutualité maternelle (1), toute œuvre d'assistance préalablement agréée à cet effet par décret rendu sur la proposition des Ministres de l'Intérieur et des Finances, après avis de la section compétente du Conseil supérieur de l'assistance publique, peut être chargée par le Conseil municipal, le bureau d'assistance consulté, d'assurer le fonctionnement de la présente loi dans la commune où elle a établi son siège social ou des sections.

.... Le rôle des œuvres consiste à assurer directement le service des allocations aux bénéficiaires et à exercer la protection et la surveillance hygiéniques prescrites par la loi ; elles reçoivent à cet effet les subventions de l'Etat, du département et des communes.

Le traité passé entre l'œuvre et la commune sera soumis à l'approbation du préfet. »

Les voies et moyens sont fixés par les articles 68 à 76 de la loi de finances du 30 juillet 1913 dont nous extrayons les dispositions suivantes relatives aux départements :

Article 68. — « L'assistance aux femmes en couches pendant leur repos dans les conditions déterminées par la loi du 17 juin 1913 et par les articles 69 à 73 de la présente loi, constitue un service obligatoire pour les départements avec la participation des communes et de l'Etat.

(1) La proposition de loi Schmidt et Péret votée à la Chambre des Députés le 17 mars 1914 ajoute « Toute Société de secours Mutuels ».

Ce service est organisé par le Conseil général. Il est administré par le préfet.... »

Article 71. — « Sont obligatoires pour le département, dans les conditions des articles 60 et 61 de la loi du 10 août 1871 :

1° Les dépenses d'assistance résultant des allocations pour le repos des femmes en couches et pour l'allaitement maternel accordées.... aux femmes privées de ressources ayant le domicile de secours départemental ;

2° Les frais d'administration et de contrôle départemental du service ;

3° Les subventions à allouer aux communes....

Les départements pourvoient à ces dépenses à l'aide :

1° Des ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités à eux faites en vue du repos des femmes en couches ;

2° En cas d'insuffisance d'une subvention de l'Etat calculée sur la partie de la dépense non couverte par les ressources visées au § 1 et conformément au barème B (tableaux 1, 2 et 3) annexé à la loi du 14 juillet 1913 et sans que la charge du département puisse être inférieure à 5 0/0 de cette portion de dépense ;

3° Et pour le surplus à l'aide des recettes ordinaires et des ressources provenant de l'impôt, d'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois.»

L'art. 72 vise la participation de l'Etat aux charges de la loi.

Les règlements d'administration publique prévus à l'art. 41 de la loi du 17 juin 1913 et à l'art. 74 de la loi du 30 juillet 1913 pour déterminer les mesures nécessaires à l'application de la loi sont intervenus aux dates des 17 décembre 1913 et 26 décembre 1913.

Nous citerons l'article 17 du décret du 17 décembre 1913 :

« La délibération par laquelle le Conseil général organise le service de l'assistance aux femmes en couches pendant leur repos doit prévoir le contrôle départemental du service dont les frais sont rangés par l'article 71, § 2 de la loi du 30 juillet 1913 au nombre des dépenses obligatoires du département.

Dans le cas où le Conseil général n'organise pas le service de contrôle, il y est pourvu par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. »

Le décret du 26 décembre 1913 est un règlement de comptabilité.

Article 1. — « Les recettes et les dépenses du service de l'assistance aux femmes en couches sont centralisées au budget départemental et soumises aux règles générales de la comptabilité départementale. »

Article 2. — « Le budget départemental comprend en recettes :

1° La quote-part des communes y compris les ressources énumérées sous les numéros 1 et 2 à l'article 70 de la loi du 30 juillet 1913 ;

2° Les subventions de l'Etat au département et les sommes dues par l'Etat pour les assistées n'ayant aucun domicile de secours ;

3° Le produit des remboursements de toute nature ;

4° Le produit des dons et legs faits au département en vue de l'assistance aux femmes en couches et les autres recettes éventuelles. »

Article 3. — « Le budget départemental comprend en dépenses :

1° Les allocations accordées aux femmes en couches privées de ressources ;

2° Les frais d'administration et de contrôle du service dans le département.

Les dépenses sont acquittées au moyen des recettes prévues à l'article ci-dessus et du contingent départemental notamment des subventions aux communes. »

Article 6. — « Le paiement des allocations attribuées aux femmes en couches a lieu à terme échu, au moyen de mandats émis le 5 et le 20 de chaque mois.

Les primes d'allaitement sont payées en une seule fois à terme échu.

De nombreuses circulaires du Ministère de l'Intérieur

ont commenté la loi du repos sur les femmes en couches, notamment celles du 25 janvier 1914 aux termes de laquelle :

« Les frais d'administration et de contrôle du service dans le département comprennent les dépenses de personnel, les indemnités, les frais d'impression des bons pour le paiement des allocations et primes, et, le cas échéant, les frais d'envoi aux assistées des fonds par la poste.

F) Assistance aux familles nombreuses (loi du 14 juillet 1913).

La loi du 14 juillet 1913 procède des mêmes initiatives et par conséquent du même esprit que la loi sur le repos des femmes en couches. Le problème des familles nombreuses s'est imposé depuis quelques années à l'attention du public et du Parlement ; des incidents, encore à la mémoire de tous, ont accéléré un mouvement d'opinion qui, après s'être traduit dans la dernière loi militaire par l'octroi de quelques avantages aux membres des dites familles, a par la suite inspiré la législation qu'il nous appartient d'analyser ci-dessous.

Par la loi du 14 juillet 1913 la Société s'est reconnu une véritable dette envers les père et mère de famille qui ne peuvent suffire aux besoins de leurs enfants ; elle a voulu mettre fin au régime des secours facultatifs et par là même variables et irréguliers pour y substituer des allocations obligatoires, fixes et périodiques versées aux bénéficiaires, non en vertu d'une faveur, mais d'un droit proclamé par les textes et sanctionné par les juridictions existantes.

Les textes qui nous régissent en la matière présentent de grandes analogies avec ceux que nous avons cités sous le paragraphe E. Rappelons les principaux.

Loi du 14 juillet 1913, article 1. — « L'assistance aux familles nombreuses constitue un service obligatoire pour le département avec la participation des communes et de l'Etat.

Ce service est organisé par le Conseil général dans les conditions prévues à la présente loi. Il est administré par le préfet.

Article 2. — « Tout chef de famille, de nationalité française, ayant à sa charge plus de trois enfants légitimes ou reconnus, et dont les ressources sont insuffisantes pour les élever, reçoit une allocation annuelle par enfant de moins de 13 ans au-delà du troisième enfant de moins de 13 ans.

Si les enfants restent à la charge de la mère par suite de la mort du père, de sa disparition, d'abandon par lui de sa famille ou de toute autre cause, l'assistance est donnée pour chaque enfant de moins de 13 ans au delà du premier enfant de moins de 13 ans.

Si les enfants restent à la charge du père par suite de la mort de la mère, de sa disparition, de l'abandon par elle de sa famille ou de toute autre cause, l'assistance est donnée pour chaque enfant de moins de 13 ans au delà du deuxième enfant de moins de 13 ans.

Seront assimilés aux enfants de moins de 13 ans pour l'application des dispositions de la présente loi, les enfants âgés de 13 à 16 ans pour lesquels le chef de famille ou la mère aura passé un contrat écrit d'apprentissage dans les conditions déterminées..... par un règlement d'administration publique.

Seront considérés comme chefs de famille, les parents qui, en cas d'abandon des enfants ou de la disparition des père et mère, auront pris la charge des enfants.

Article 3. — « Le taux de l'allocation est arrêté pour chaque commune par le Conseil municipal, sous réserve de l'approbation du Conseil général et du Ministre de l'Intérieur.

Il ne peut être inférieur à 60 francs par an et par enfant, ni supérieur à 90 francs; si l'allocation est supérieure à 90 francs, l'excédent est à la charge exclusive de la commune. »

L'admission, la procédure d'appel et de recours, le mode d'assistance sont soumis aux règles de la loi du 14 juillet

1905 ; le domicile de secours à celles de la loi du 15 juillet 1893.

Une disposition originale a pris place dans le corps de l'article 5 ainsi conçu :

Article 5. — « ... Le Conseil municipal peut décider que tout ou partie de l'allocation sera donné, soit en secours de loyer, soit en nature par le bureau de bienfaisance. Le montant de la part de l'allocation donnée en nature ou en secours de loyer est versé au receveur du bureau de bienfaisance. »

La partie financière a fait l'objet des articles 7 (communes) et 8 (départements). Ces articles édictent de nouvelles dépenses obligatoires. Pour les départements, ce sont les suivantes :

Article 8. — « Sont obligatoires pour le département dans les conditions des articles 60 et 61 de la loi du 10 août 1871 :

1° Les dépenses résultant des allocations accordées aux chefs de familles et aux femmes privées de ressources se trouvant dans les conditions prévues à l'article 2 et ayant le domicile de secours départemental ;

2° Les frais d'administration et de contrôle départemental du service ;

3° Les subventions à allouer aux communes par application de l'article précédent.

Les départements pourvoient à ces dépenses à l'aide :

1° Des ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités à eux faites en vue de l'assistance aux familles nombreuses ;

2° En cas d'insuffisance, d'une subvention de l'Etat calculée sur la partie de la dépense non couverte par les ressources visées au paragraphe précédent, conformément au barème B (tableau 1, 2 et 3) annexé à la présente loi et sans que la charge du département puisse être inférieure à 5 0/0 de cette portion de dépense ;

3° Et pour le surplus, à l'aide des recettes ordinaires et des ressources provenant de l'impôt, d'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois. »

Le Ministre de l'intérieur a rappelé par une circulaire en date du 27 décembre 1913 que les frais d'administration et de contrôle ne peuvent consister qu'en frais de personnel ou d'imprimés et en menues dépenses qu'il n'est pas possible de prévoir à l'avance.

Pour l'application de la loi, l'État a confié l'organisation générale aux départements et aux communes la gestion. *Le règlement d'administration publique du 1^{er} décembre 1913* reflète cette manière de voir :

Article 1. — « Les recettes et les dépenses du service de l'assistance aux familles nombreuses sont centralisées au budget départemental et soumises aux règles générales de la comptabilité départementale.

Article 2. — « Le budget départemental comprend en recettes :

1° La quote-part des communes, y compris les ressources énumérées sous les numéros 1 et 2 à l'article 7 de la loi du 14 juillet 1913 ;

2° Les subventions de l'Etat au département et les sommes dues par l'Etat pour les assistés n'ayant aucun domicile de secours ;

3° Le produit des remboursements effectués en vertu des dispositions combinées des articles 4 et 5 de la loi du 14 juillet 1905 et de l'article 4 de la loi du 14 juillet 1913 ;

4° Le produit des dons et legs faits au département en vue de l'assistance aux familles nombreuses et les autres recettes éventuelles.

Article 3. — « Le budget départemental comprend en dépenses :

1° Les allocations mensuelles ;

2° Les frais d'administration et de contrôle du service dans le département.

Les dépenses sont acquittées au moyen des recettes prévues à l'article ci-dessus et du contingent départemental, notamment des subventions aux communes.

Notons enfin que les avantages de la loi de 1913 ne sauraient se cumuler pour les enfants assistés avec ceux qui découlent pour eux de la loi du 27 juin 1904 et des lois postérieures.

G) Dépenses d'administration occasionnées par le fonctionnement des comités des habitations à bon marché.

Ces dépenses qui comprennent des frais de bureau et de local ainsi que des frais de déplacement ont été mises à la charge du département par l'article 4, alinéa 1, de la loi du 12 avril 1906.

**II) Retraites pour la vieillesse
(loi du 5 avril 1910).**

Il en sera parlé à propos du budget communal.

TITRE III

Législation comparée

CHAPITRE PREMIER

DÉPARTEMENT DE LA SEINE

La loi du 10 août 1871 n'avait pas été rendue applicable au département de la Seine. Elle prévoyait pour ce dernier une loi spéciale. Cette loi, datée du 16 septembre 1871, maintient les dispositions des lois des 10 mai 1838 et 18 juillet 1871, en ce qui regarde les attributions du Conseil général de la Seine.

Aussi le département de la Seine avait-il, en matière de dépenses obligatoires, une législation particulière. L'article 33 de la loi du 21 juillet 1881 déclare notamment que les dépenses suivantes étaient obligatoires :

- 1^o Loyer et entretien des hôtels de préfecture ;
- 2^o Casernement ordinaire des brigades de gendarmerie ;
- 3^o Loyer, mobilier et menues dépenses des cours, tribunaux et justices de paix ;
- 4^o Frais de service des épizooties.

En fait il n'y avait guère de différences avec les budgets des autres départements.

Les lois postérieures à 1871 établissant des dépenses obligatoires furent rendues applicables au département de la Seine. Les seules différences qui subsistaient résultaient de la non parité de rédaction de la loi de 1871, non applicable au département de la Seine et de la loi de 1866 qui le régissait.

Ainsi n'étaient pas obligatoires pour le département de la Seine les frais d'impression et de publication des listes pour les élections consulaires et les frais d'impression des cadres destinés à la formation des listes électorales et des listes du jury.

Ce régime si peu dissemblable des autres départements a pris fin avec l'article 2 de la loi du 30 juin 1907 :

« Sont applicables au département de la Seine les dispositions des articles 60, 61 et 62 de la loi du 10 août 1871 modifiés dans les termes prévus par l'article 1^{er} ci-dessus. »

CHAPITRE II

COLONIES

Les ordonnances royales des 26 Janvier et 17 Août 1825 complétées par la loi du 24 Avril 1833 furent les premières à instituer des budgets coloniaux distincts de celui de la métropole. Mais l'essai ne devait pas réussir et en 1841 le budget de l'Etat englobe de nouveau les budgets coloniaux.

L'expérience fut reprise par le Sénatus-Consulte du 3 mai 1864 applicable aux colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion. Certaines dépenses sont mises à la charges des colonies et sont classées en obligatoires et en facultatives suivant une nomenclature arrêtée par décret. On reconnaissait au gouverneur le pouvoir d'inscrire d'office au budget les dépenses obligatoires omises par l'Assemblée locale, de réduire les dépenses facultatives, d'interdire la perception des taxes excessives ou contraires à l'intérêt général de la colonie (article 14).

Le nombre des dépenses obligatoires fut réduit à quelques articles par le Sénatus-Consulte du 4 Juillet 1866 réglant la constitution des colonies de la Martinique, de la Guadeloupe et de la Réunion.

Le décret du 20 Novembre 1882 régit en outre les co-

lonies qui ne possèdent pas d'assemblées locales. D'après ses dispositions les recettes et les dépenses d'intérêt local à effectuer pour le service de chaque exercice constituent dans chaque colonie le budget local de cette colonie.

Le Secrétaire général prépare le budget, le Conseil général le vote ; si la colonie ne possède pas d'assemblée locale, il est approuvé par le Conseil privé ou le Conseil d'administration. Le budget se divise en recettes ordinaires et extraordinaires. Les dépenses ordinaires elles-mêmes se subdivisent en obligatoires et facultatives.

Les actes organiques de chaque colonie déterminent les dépenses obligatoires. L'énumération de l'*article 7 du Sénatus-Consulte du 4 Juillet 1866* a été à peu de chose près reproduite par les divers décrets instituant des Conseils généraux dans nos possessions.

« Sont obligatoires : les dettes exigibles, le minimum des frais de personnel et de matériel de la direction de l'intérieur, les frais de matériel de la justice et des cultes, le loyer, l'ameublement et l'entretien du mobilier de l'hôtel du gouverneur, les frais de personnel et de matériel du secrétariat du gouvernement, des ateliers de discipline et des prisons, la part afférente à la colonie dans les frais de personnel et de matériel de l'instruction publique et de la police générale et dans les dépenses des enfants assistés et des aliénés, le casernement de la gendarmerie, le rapatriement des immigrants à l'expiration de leur engagement, les frais d'impression des budgets et comptes des recettes et des dépenses du service local et des tables décennales de l'état civil, certains contingents. »

Cette liste devait s'allonger au cours des temps notamment avec les lois du 11 janvier 1892, article 6, du 29 mars 1897 article 17 et du 13 avril 1898, article 79.

Toute la matière a été condensée et codifiée dans la *loi du 18 avril 1900*, base de l'organisation actuelle.

L'article 33 pose le principe :

1° Toutes les dépenses civiles et de la gendarmerie sont supportées en principe par les budgets des colonies; des subventions peuvent être accordées aux colonies sur le budget de l'Etat; des contingents peuvent être imposés à chaque colonie jusqu'à concurrence du montant des dépenses militaires qui y sont effectuées;

2° Les dépenses inscrites au budget des colonies pourvues de Conseils généraux sont divisées en dépenses obligatoires et en dépenses facultatives.

Dans les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie, les dépenses obligatoires ne peuvent se rapporter que :

1° Aux dettes exigibles;

2° Au minimum du traitement du personnel des secrétariats généraux; ce minimum est fixé par décret; aux traitements des fonctionnaires nommés par décret;

3° Aux frais de la gendarmerie et de la police et à ceux de la justice;

4° Aux frais de représentation du gouverneur, au loyer, à l'ameublement et à l'entretien de son hôtel, aux frais de son secrétariat et autres dépenses imposées par des dispositions législatives.

Mais dans ces mêmes colonies l'initiative des propositions de dépenses est réservée au gouverneur.

Dans les colonies d'Amérique et à la Réunion la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires sont fixés pour chaque colonie par décret rendu au Conseil d'Etat.

Dans la limite du maximum, le montant des dépenses obligatoires est fixé s'il y a lieu par le Ministre des Colonies. Il n'est apporté aucune modification aux règles actuelles en ce qui concerne les dépenses facultatives.

Deux remarques doivent être faites à propos de cet article 33. La première est qu'au titre des dépenses obligatoires il doit aussi figurer un fonds affecté à des dépenses diverses et imprévues dont le Ministre détermine chaque année le minimum et qui est mis à la disposition du gou-

verneur. La seconde remarque est que l'article 33 précité dit que sont obligatoires les autres dépenses imposées par des dispositions législatives : le Conseil d'Etat a émis l'avis (Sect. Fin. 20 février 1904) qu'il ne fallait pas comprendre parmi ces dépenses et qu'il fallait considérer comme abolies, toutes les dépenses que le pouvoir exécutif agissant en vertu de la délégation qu'il tenait du *Senatus-Consulte* de 1854 avait par des décrets antérieurs au 13 avril 1900 déclarées obligatoires.

La loi de 1900 vise d'une manière générale toutes les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie ; de la sorte elle met fin au régime un peu particulier qui était en vigueur en Cochinchine depuis les décrets du 2 mai 1888 et 31 juillet 1898.

Dans les colonies d'Amérique (Martinique, Guadeloupe, Guyane) et à la Réunion, un maximum est fixé pour les dépenses obligatoires. Mais le Conseil d'Etat (avis du 7 juillet 1903) a jugé que ce maximum ne liait que l'Administration, le Conseil général restant libre de le dépasser, sauf à considérer comme facultative cette partie des dépenses qui excède le maximum.

La disposition essentielle résultant de la loi de 1900 est que, pour les colonies ayant un Conseil général, la loi fait une distinction dans la nomenclature des dépenses obligatoires.

En premier lieu, pour les colonies d'Océanie et des continents d'Afrique et d'Asie cette nomenclature est fixée par la loi elle-même. Au contraire, pour les colonies d'Amérique et pour la Réunion, le législateur s'est remis de ce soin à un décret en Conseil d'Etat. De nombreux décrets sont alors intervenus. Citons celui du 31 *juillet* 1904 fixant la nomenclature et le maximum des dépenses obligatoires à la Gua-

deloupe pour les exercices 1905, 1906 et 1907 ; les chapitres désignés sont les suivants : « Gouvernement, secrétariat général, instruction publique, cultes, justice, police générale, gendarmerie, prisons, aliénés et enfants assistés, immigration, police sanitaire, douane, trésorerie, frais de poursuite, accessoires de solde, grosses réparations, impression du budget et comptes, dépenses diverses, missions d'inspection, dettes exigibles ». On peut ainsi se rendre compte que leur nombre est sensiblement plus élevé que celui des départements de la métropole.

L'accroissement des forces militaires en ces dernières années a eu aussi des répercussions sur les budgets coloniaux. Nous avons vu que par le § 1 de l'article 33 de la loi de 1900 le législateur s'était réservé le droit de faire participer les colonies au montant des dépenses militaires qui y sont effectuées. L'importance de ces charges s'est élevée progressivement ; de plus les obligations qui résultent de ce chef se sont précisées et étendues. — C'est ainsi par exemple que la *loi de finances du 13 juillet 1911* a prévu par son *article 27* les dépenses obligatoires suivantes pour les budgets locaux des colonies :

1° « L'entretien et les frais de voyage du personnel militaire du corps de santé hors cadre, mis à la disposition des services locaux sur la demande de ces services ;

2° L'entretien en France du personnel de relève correspondant.

Ces dépenses font l'objet d'une contribution forfaitaire ordonnée au profit du trésor public et fixée à mille six cents francs par officier employé et par an. »

Ces dispositions ont été complétées par l'*article 31 de la loi de Finances du 30 juillet 1913*.

Article 31. — Constituent des dépenses obligatoires pour les budgets locaux des colonies :

1° L'entretien et les frais de voyage des infirmiers de la section des infirmiers militaires des troupes coloniales hors cadres mis à la disposition des services locaux sur la demande de ces services ;

2° L'entretien en France du personnel de relève correspondant. Cette dépense fait l'objet d'une contribution forfaitaire ordonnée au profit du trésor public et fixée à cinq cent soixante dix-sept francs par infirmier employé et par an.

Il nous reste à nous demander quels sont les avantages et les inconvénients de la loi de 1900. Qu'il nous soit permis de nous approprier en la matière les excellentes conclusions de M. Martin (1). D'après lui, la loi de 1900 présente cet avantage de réduire les charges de la métropole d'une façon appréciable, de diminuer progressivement les subventions aux budgets locaux, d'augmenter leurs contingents, de mettre enfin les assemblées locales dans l'obligation de rechercher les moyens de réaliser des économies et d'améliorer leur gestion financière. Par contre la loi de 1900 a eu plutôt des résultats défavorables : elle a augmenté les dépenses obligatoires tout en interdisant aux assemblées locales de réduire le personnel des services obligatoires. Les dépenses obligatoires prévues sont élevées, extensibles malgré les assemblées locales, irréductibles par leurs propres moyens et échappant complètement à leur action.

Ces atteintes aux libertés des assemblées coloniales correspondent d'ailleurs à la réaction qui se manifeste depuis quelques années contre les conseils généraux des colonies. Rappelons que le Conseil général de Saint-Pierre et Miquelon a été supprimé en 1897 (décret du 25 Juin), celui des établissements français en Océanie par le décret du 19 mai 1903 et qu'en 1906 il a été fortement question de faire aussi disparaître celui du Sénégal.

(1) Martin. — Le budget colonial, Toulouse, 1906.

CHAPITRE III

PAYS ÉTRANGERS

Le système des dépenses obligatoires à la charge des budgets locaux est appliqué dans un certain nombre de pays avec des nuances diverses. Les pays latins ont beaucoup d'analogie entre eux, et c'est pourquoi nous commencerons par eux notre revue des législations étrangères.

Belgique. — Les dépenses obligatoires y sont au moins aussi nombreuses qu'en France. *L'art. 69 de la loi provinciale du 20 avril 1836* porte en effet que :

Le Conseil (provincial) est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la province et spécialement les suivantes :

1^o Les menues dépenses des Cours d'assises, tribunaux de première instance, de commerce, de justice de paix et de simple police ;

2^o Les réparations et entretien des locaux des Cours d'assises, des tribunaux de première instance et de commerce, le loyer des mêmes locaux, l'achat et l'entretien de leur mobilier ;

3^o Les réparations d'entretien des maisons d'arrêt et de justice civile et militaire de la province autres que les grandes prisons de l'Etat, et les maisons de passage.

L'achat et l'entretien de leur mobilier, les frais des commissions administratives des prisons autres que les grandes prisons de l'Etat ;

4° Les salaires des messagers de canton là où leur établissement est jugé nécessaire ;

5° Les traitements et frais de route, jusqu'à due concurrence, des ingénieurs et autres employés des ponts et chaussées en service pour la province ;

6° L'entretien des routes, les travaux hydrauliques et de dessèchement qui sont légalement à la charge de la province ;

7° Le remboursement des frais de route avancés par les communes pour les voyageurs indigents ;

8° Les frais des listes du jury et ceux des listes électorales concernant plusieurs communes ;

9° Les dépenses relatives aux églises cathédrales, aux palais épiscopaux et aux séminaires diocésains ;

10° Le loyer, les contributions, l'entretien des édifices et bâtiments provinciaux ou à l'usage de la province ;

11° L'entretien et le renouvellement du mobilier provincial ;

12° La moitié des frais des tables décennales de l'état civil ;

13° Les dettes de la province liquidées et exigibles et celles résultant des condamnations judiciaires à sa charge ;

14° Les pensions aux anciens employés de la province ;

15° Le traitement des aliénés indigents et les frais d'entretien des indigents retenus dans les dépôts de mendicité quand il sera reconnu par le Conseil que les communes n'ont pas le moyen d'y pourvoir ;

16° Les frais d'impression du budget et des comptes sommaires des recettes et dépenses de la province ;

17° Les frais relatifs aux séances du Conseil et à l'indemnité allouée aux conseillers ;

18° Les secours à accorder aux communes pour l'instruction primaire et moyenne, et pour les grosses réparations des édifices communaux ;

19° Les frais d'entretien des enfants trouvés ;

20° Les fonds destinés à faire face aux dépenses accidentelles ou imprévues de la province ;

21° Les frais de casernement de la gendarmerie.

Italie. — La loi toute récente du 21 mai 1908 qui rem-

place la vieille loi de 1865 s'inspire beaucoup de la législation française.

D'après *l'art.* 253 les dépenses provinciales sont obligatoires ou facultatives.

Sont obligatoires les dépenses suivantes :

1° Traitements des employés de l'administration de la province et contributions à la Caisse d'assurance pour les pensions ;

2° Construction et entretien des ponts, des digues et des routes provinciales ;

3° Subventions à la construction et à l'entretien des digues contre cours d'eau et torrents en conformité des lois ;

4° Construction et entretien des ports et quais et autres services maritimes en conformité des lois ;

5° Instruction publique, secondaire, classique et technique s'il n'y a pas d'institution particulière autorisée par une loi spéciale du Gouvernement ;

6° Casernement des carabiniers royaux ;

7° Visites sanitaires en cas d'épidémies ou d'épizooties et autres services sanitaires mentionnés par l'article 201 de la loi du 1^{er} août 1907 ;

8° Service des recouvrements et paiements ;

9° Acquittement des dépenses des syndicats de provinces ;

10° Entretien des mendiants pauvres de la province et autres dépenses prévues par la loi du 14 février 1904 ;

11° Acquittement des dettes exigibles ;

12° Bureaux des préfectures et sous-préfectures, logement du préfet et des sous-préfets, mobilier dans les limites prévues par l'article 333.

Et généralement toutes autres dépenses mises à la charge de la province par une loi.

Sont facultatives les dépenses non comprises dans les paragraphes précédents.

Certaines de ces dépenses obligatoires sont temporaires car *l'art.* 333 dispose que :

« Les provinces sont exonérées des dépenses pour le mobilier de la préfecture et des sous-préfectures et du logement du préfet et des sous-préfets. Cette exemption est accordée à la condition que les provinces cèdent à l'Etat le mobilier des bureaux et logements. »

De plus, depuis le 1^{er} juillet 1909 l'Etat supporte les dépenses pour le casernement des carabiniers royaux et pour les pensions aux élèves des écoles normales qui étaient auparavant à la charge de la province.

Espagne. — Les budgets provinciaux, dit l'*art. 115 de la loi du 20 août 1882* contiendront les prévisions nécessaires selon les ressources de la province pour assurer les services suivants :

1^o Personnel et matériel des bureaux et dépendances, et les établissements provinciaux de bienfaisance, de santé et d'instruction publique ;

2^o Conservation et administration des fonds de la province ;

3^o Construction, conservation et administration des ouvrages publics ;

4^o Souscription à la *Gazette de Madrid* et à la collection des lois ;

5^o Réserve pour dépenses imprévues et malheurs publics ;

6^o Annonces, impressions et autres dépenses nécessaires ou utiles ;

7^o Toutes autres dépenses indiquées par cette loi ou d'autres comme devant être mises définitivement à la charge de la province ;

8^o Frais de représentation du président.

Ajoutons qu'une loi récente dites des « *mancomunidades* » a réorganisé les administrations locales.

L'organisation et l'esprit de la loi française ont inspiré la législation de plusieurs pays balkaniques comme la Roumanie, la Serbie et la Bulgarie.

Roumanie. — Chaque année le Conseil général vote son budget. Les dépenses sont obligatoires ou facultatives ; ces dernières ne sont votées qu'après les premières. La loi fondamentale est celle du 31 mars 1864 qui a été depuis souvent modifiée notamment par la loi du 11-23 mai 1894. Les dépenses obligatoires comprennent les loyers, rétributions, entretien des hospices, etc...

Serbie. — La législation de la Serbie résultant de la loi du 31 janvier 1901 est sensiblement la même que celle de la Roumanie.

Bulgarie. — D'après l'art. 30 de la loi du 23 septembre-5 octobre 1882 sur les Conseils de district le budget ordinaire comprend les dépenses suivantes :

« Les indemnités dues aux membres du Conseil de district et à la Commission permanente ; les frais de bureau du Conseil et de la Commission ; la contribution du district pour le service des postes, des prisons, de la gendarmerie ; l'entretien et le mobilier des préfectures, sous-préfectures, tribunaux et justices de paix, l'entretien des casernes de gendarmerie, les frais des élections, les écoles, les enfants abandonnés, les aliénés, la médecine gratuite des indigents.

Le Conseil votera les contributions du district à chacune des dépenses énumérées au paragraphe précédent du présent article en ne descendant pas au-dessous du minimum qui sera fixé par la loi de finances.

Passons aux pays germaniques.

Prusse. — La constitution provinciale prussienne n'est pas uniforme. Le territoire ne se divise d'ailleurs qu'en un petit nombre de provinces — neuf seulement —. La loi du 29 juin 1875 ne s'applique qu'à cinq d'entre elles : Prusse, Brandebourg, Poméranie, Silésie, Saxe (en partie).

De ses termes souvent amphigouriques nous extrayons les articles suivants :

Article 1. — Chaque province forme un groupe d'intérêts communs doté des droits d'une corporation et organisé pour administrer lui-même ses affaires.

Article 34. — La Diète provinciale a pour mission de représenter le groupe d'intérêts communs de la province et de délibérer et statuer conformément aux dispositions de la présente loi sur les affaires qui l'intéressent...

Article 37. — La Diète provinciale vote les dépenses nécessaires à l'accomplissement d'obligations ou à l'intérêt de la province.

Des articles 45, 47, 101, 102, il résulte que la Diète provinciale fixe le budget provincial après préparation par le Comité provincial élu par elle.

Les dépenses obligatoires n'ont pas été réunies à fin d'énumération dans un texte de loi unique et résultent dès lors de nombreuses dispositions législatives.

Autriche-Hongrie. — En Autriche une institution originale est celle des Conseils cantonaux (loi du 5 mars 1862. — *Bezirkvertretungen*). — Placés entre l'Administration communale et celle du département (Land) ils ont été créés afin de se charger des services concernant les routes, l'agriculture, les hospices, l'assistance publique et même quelquefois dans une certaine mesure l'instruction publique, le casernement des troupes, le transport des prisonniers. Leurs ressources consistent surtout en *kreuzers* additionnels au principal des contributions directes.

En Hongrie la loi XV (14-22 mars 1883) est relative à l'administration financière des comitats.

Le comitat vote son budget sauf approbation par le Gouvernement. La loi détermine les ressources affectées aux

dépenses locales ; parmi celles-ci il ne faut pas comprendre les dépenses administratives proprement dites ni celles de l'administration tutélaire laissées à la charge de l'Etat ; ce dernier y subvient sous forme de subventions fixes aux comitats.

Russie. — Nous rencontrons des zemstvos de province (départements) et des zemstvos de district (arrondissements) — 98 provinces de la Russie d'Europe sont dotées d'institutions représentatives locales. Leurs budgets sont établis d'après la loi du 12 juillet 1889 et comprenaient des dépenses de diverses natures. Un avis du Conseil de l'Empire approuvé par S. M. l'Empereur le 1^{er} juin 1895 raya les dépenses suivantes : justices de paix, sauf les frais relatifs aux maisons d'arrêt, institutions chargées de l'administration des paysans, comités provinciaux de statistique. Restent dès lors à la charge des zemstvos : les maisons d'arrêt, l'administration civile, l'administration des zemstvos, les charrois, les routes, des prestations de logements, le service desanté, l'assistance publique et l'instruction publique.

Angleterre. — Si nous terminons notre étude par ce pays important, c'est qu'il est assez difficile de se reconnaître au milieu des complications sans fin et des nombreuses différences d'organisation des institutions locales. D'une manière générale cependant nous pouvons dire que le territoire de l'Angleterre est divisé en Comtés d'importance très inégale, chacun étant pourvu d'une assemblée dite Conseil de Comté. — La loi du 13 août 1888 (Local Government Act) énumère certains services dont le Conseil a le devoir d'assurer le fonctionnement. Les dépenses obligatoires mises ainsi à la charge du Comté sont : les traitements des instituteurs des écoles prévues par la loi des pauvres, trai-

tements des médecins des pauvres et des inspecteurs de la salubrité, frais des registres des naissances et des décès, des aliénés, des poursuites criminelles, de la police, des bureaux d'école, de vaccination publique, une partie de l'entretien des routes, l'entretien des pauvres à domicile au taux de 4 deniers par tête et par jour.

Nous ne pouvons toutefois passer sous silence une loi intéressante et toute nouvelle inspirée par des idées de prévoyance sociale, qui est celle du 1^{er} août 1907 (*Small holdings and allotments*). D'après l'*art.* 5 de cette loi :

« Les commissaires font des enquêtes dans les divers comtés pour voir dans quelle mesure les petites tenures sont désirables. Le rapport de ces commissaires avec objections des Conseils de Comté est transmis au *Board of Agriculture* (c'est-à-dire au Ministère). Si le rapport conclut à la nécessité d'exproprier, le Conseil de Comté doit dresser un plan de lotissement qui est approuvé par le *Board* et doit être mis à exécution. »

Voilà donc une dépense obligatoire. Si d'ailleurs le Conseil de Comté refuse de l'engager, on passe outre ; les commissaires engagent la dépense et le Conseil récalcitrant est déclaré débiteur envers la Couronne de toutes les dépenses nécessaires. Le Conseil de Comté est propriétaire de fait de la terre achetée par les commissaires ; le Ministère en est propriétaire de droit.

Cette loi exigeant des sacrifices énormes, le Parlement paiera les déficits qui grèveront les Conseils de Comté. Elle a été critiquée par de nombreux auteurs ; ces derniers pensent en effet que cette loi sera aussi peu appliquée que les précédentes, les Conseils de Comté étant composés de landlords dont les intérêts sont manifestement contraires à son application.

DEUXIÈME PARTIE

**LES DEPENSES OBLIGATOIRES
DES
BUDGETS COMMUNAUX**

TITRE PREMIER

Historique

La commune fut créée de toutes pièces par le décret du 14-22 décembre 1789 ; ce n'est à cette époque ni un centre politique, ni un centre administratif et cependant nous trouvons parmi les pouvoirs municipaux celui de régler et d'acquitter celles des dépenses locales qui doivent être payées des deniers communs.

L'ère des grandes libertés municipales fut bien vite close ; avec la constitution du 24 juin 1793 la commune apparaît comme le dernier échelon de la hiérarchie administrative, et entièrement subordonnée. Elle disparaît même avec la constitution du 5 Fructidor An III, pour s'absorber dans le canton ; seules les villes de 5.000 âmes et au-dessus forment des municipalités distinctes ayant un budget dit « communal » ; on a réuni les petites communes pour former les municipalités de canton dont le budget est qualifié « municipal ».

Cependant dès le début de la Révolution les communes avaient dû assurer beaucoup de services ; pour y faire face, on leur octroya les biens nationaux confisqués ; cette mesure n'empêcha pas les communes de faire des dettes considérables et par le décret du 15-24 août 1793 la Convention

dut déclarer dettes nationales les dettes des communes et reprendre les biens nationaux.

La loi du 11 Frimaire An VII en distinguant les finances de l'Etat de celles des départements et des communes, est la véritable créatrice du budget communal ; avec elle, ce dernier n'a plus un caractère exceptionnel comme sous l'ancien Régime (édit de 1683) ni purement provisoire comme sous la Constituante (décret du 29 mars 1791). La périodicité des budgets locaux est consacrée par la disposition édictant que chaque année les états doivent être fournis avant le 30 thermidor.

Le 22 Frimaire An VIII le canton disparaît au profit de l'arrondissement communal ; ce vocable désigne la réunion d'un nombre considérable d'anciennes communes dans une nouvelle subdivision départementale de beaucoup supérieure au canton.

Cette dernière loi ne devait guère durer ; dès le 28 Pluviôse An VIII on rétablit les municipalités partout où autrefois il y avait un agent municipal.

Le maire y est placé au-dessus du Conseil municipal ; il est le chef de l'administration communale.

Mais les faits ne répondirent pas au désir du législateur. Les nouvelles municipalités n'avaient témoigné aucune hâte de se mettre au courant de leurs fonctions ; les budgets étaient dressés irrégulièrement et on ne prenait pas toujours la peine d'en établir. C'est pour remédier à cette situation qu'intervint l'arrêté du 4 Thermidor An X. Les conseils municipaux devaient en premier lieu arrêter l'état du passif des communes, puis celui de l'actif. L'art. 9 posait ensuite le principe que tous les revenus communaux devaient être exclusivement employés pour l'utilité communale. C'est ainsi que les chemins vicinaux furent mis à la

charge des communes; un peu plus tard, en vertu du Concordat, c'est le logement des prêtres; la loi du 10 Floréal An X y ajouta certains frais d'instruction publique.

S'il s'agissait de dépenses communes à plusieurs municipalités, c'était le sous-préfet qui fixait la proportion dans laquelle chaque commune devait contribuer à la dépense et il veillait à l'acquittement de ces sommes.

Ce principe d'affectation locale des recettes municipales établi par l'art. 9 ne pouvait subsister longtemps devant les besoins croissants d'argent de l'Etat à cette époque. On ne put résister à la tentation de puiser largement dans les caisses des communes pour pourvoir à des dépenses d'ordre général et incombant au Trésor, en opérant des prélèvements sur les revenus communaux.

Nous citerons comme exemples les travaux publics, le pain de soupe des troupes, les invalides, l'entretien des compagnies de réserve, les dépenses départementales.

En outre, sont mises spécialement à la charge des communes des dépenses qui en raison de leur nature auraient dû plutôt incomber à l'Etat.

1^o Décrets du 5 juillet 1808 et du 7 octobre 1809 pour les dépôts de mendicité et les maisons centrales de détention;

2^o Décret du 11 juin 1810 obligeant les communes à payer une partie de la dépense des enfants trouvés et la moitié du traitement des préfets;

3^o Décrets des 23 avril, 7 août et 15 octobre 1810 pour mettre à la charge des communes qui perçoivent des octrois, les réparations et l'entretien des casernes ainsi que la location des lits militaires;

4^e Décret du 24 mars 1812 pour les soupes économiques.

L'arrêté du 17 Germinal An II prévoyait d'ailleurs formellement la possibilité de l'intervention du Gouvernement, en lui permettant de maintenir ou de réduire des dépenses accidentelles ou secondaires qui pour cette raison n'étaient pas sujettes à limitation légale.

En agissant ainsi, l'Empire ne faisait que développer les principes de centralisation à outrance posés sous le Consulat. Aussi, dès qu'il eut fait place à un nouveau régime, des réformes furent promises.

La plupart des prélèvements furent supprimés dans le courant de 1815 et 1816. La moitié du traitement des préfets ne fut plus payée par les communes à partir du 1^{er} janvier 1816. Le Gouvernement de la Restauration corrigeait ainsi des abus engendrés par les excès de la centralisation mais il ne faisait aux communes que les concessions qui lui étaient faciles.

Le Gouvernement de juillet ainsi qu'il s'y était engagé par la Charte de 1830 fit voter la loi du 18 juillet 1837 sur les attributions du Conseil municipal (l'organisation en avait été réglée par la loi du 21-23 mars 1834).

Les auteurs de cette loi ne considérèrent plus la commune comme devant assumer toutes les charges gênantes pour l'Etat. Persuadés que les droits et les intérêts communaux étaient égaux aux droits et intérêts de l'Etat, ils cherchèrent plutôt à les concilier.

Les communes votent leur budget sous réserve de l'approbation du préfet, du Ministre ou même du Roi. Les dépenses sont obligatoires ou facultatives : obligatoires, si

elles sont nécessaires à l'existence même de la commune, si elles ont en vue l'intérêt général de l'Etat dans ses rapports avec les communes, si elles sont destinées au paiement des dettes exigibles ou enfin si elles ont été mises à la charge des communes par des dispositions expresses de lois. L'art. 30 en donne l'énumération suivante :

1° L'entretien, s'il y a lieu, de l'hôtel de ville ou du local affecté à la mairie ;

2° Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune ;

3° L'abonnement au Bulletin des Lois ;

4° Les frais de recensement de la population ;

5° Les frais des registres de l'état civil et la portion des tables décennales à la charge des communes ;

6° Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception ;

7° Le traitement des gardes des bois de la commune et des gardes-champêtres ;

8° Le traitement et les frais de bureau des commissaires de police tels qu'ils sont déterminés par la loi ;

9° Les pensions des employés municipaux et des commissaires de police régulièrement liquidées et approuvées ;

10° Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les communes chefs-lieux de canton ;

11° Les dépenses de la garde nationale telles qu'elles sont déterminées par les lois ;

12° Les dépenses relatives à l'instruction publique conformément aux lois ;

13° L'indemnité de logement aux curés et desservants et autres ministres des cultes salariés par l'Etat, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement ;

14° Les secours aux fabriques des églises et autres administrations préposées aux cultes dont les ministres sont salariés par

l'Etat en cas d'insuffisance de leurs revenus justifiés par leurs comptes et budgets ;

15° Le contingent assigné à la commune, conformément aux lois, dans les dépenses des enfants trouvés ou abandonnés ;

16° Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments militaires et les édifices consacrés au culte ;

17° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique ;

18° Les frais des plans d'alignement ;

19° Les frais et dépenses des conseils de prud'hommes pour les communes où ils siègent : les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures pour les communes où elles existent ;

20° Les contributions et prélèvements établis sur les biens et revenus communaux ;

21° L'acquittement des dettes exigibles.

Et généralement toutes les autres dépenses mises à la charge des communes par une disposition des lois.

La sanction du caractère obligatoire de ces dépenses était édictée dans l'article 39 de la loi.

« Si un Conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour une dépense obligatoire ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par ordonnance du Roi pour les communes dont le revenu est de 100.000 francs et au-dessus et par arrêté du préfet en Conseil de préfecture pour celles dont le revenu est inférieur. Dans tous les cas, le Conseil municipal sera préalablement appelé à en délibérer. »

Pour les dépenses facultatives, l'art. 36 permet à l'autorité régulative du budget de les rejeter ou de les réduire mais non de les augmenter ni surtout de les créer.

La République de 1848 n'a pas laissé de traces durables dans la législation municipale.

Sous le second Empire, seule l'organisation municipale fit l'objet de la loi du 5 mai 1855.

Cependant les dépenses obligatoires des communes augmentent. Le décret du 31 mai 1862 ajoute à celles énumérées par la loi de 1837 : les menus frais des Sociétés de Secours mutuels, les secours et pensions accordés aux sapeurs-pompiers, à leurs veuves et à leurs orphelins, la part contributive de la commune dans la dépense des travaux de défense contre les inondations, les frais de tenue des assemblées électorales.

Depuis 1871, on préparait une loi organique nouvelle ; elle devenue la loi du 5 avril 1884, qui nous régit actuellement ; elle fut précédée de plusieurs lois provisoires visant seulement l'organisation municipale.

En matière de dépenses obligatoires, la loi du 5 avril 1884, n'innove à peu près rien sur la loi de 1837 ; elle en est pour ainsi dire la reproduction. Les seules dépenses que nous ne retrouvons pas sont celles de la Garde nationale qui avait disparue en 1871. Par contre, la loi de 1884, art. 136, semble y ajouter les dépenses des chemins vicinaux ; ces dépenses étaient cependant déjà à la charge des communes d'après la loi de 1837, qui dans l'art. 30 *in fine* parle des « dépenses mises à la charge des communes par une disposition des lois » ; or celles des chemins vicinaux résultent des lois du 28 juillet 1824 et du 21 mai 1836.

L'article 136 (1) de la loi de 1884, est seulement énonciatif.

(1) *Article 136.* — « Sont obligatoires pour les communes, les dépenses suivantes :

1^o L'entretien de l'Hôtel de Ville, ou, si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu ;

2^o Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, de conservation des archives communales et du recueil des

C'était presque une nécessité pour les rédacteurs de la loi de procéder ainsi, certaines dépenses ne s'imposant pas obligatoirement à toutes les communes ; aucun inconvénient n'en résultait puisqu'il fut établi en 1884 comme an-

actes administratifs du département ; les frais d'abonnement au Bulletin des Communes, et pour les communes chefs-lieux de canton, les frais d'abonnement, et de conservation du Bulletin des lois ;

3° Les frais de recensement de la population ; ceux des assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des cartes électorales ;

4° Les frais des registres de l'état-civil et des livrets de famille et la portion de la table decennale des actes de l'état-civil à la charge des communes ;

5° Le traitement du receveur municipal, du préposé en chef de l'octroi et les frais de perception ;

6° Les traitements et autres frais du personnel de la police municipale et rurale et des gardes des bois de la commune ;

7° Les pensions à la charge de la commune, lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées ;

8° Les frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix, ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les communes chef-lieux de canton ;

9° Les dépenses relatives à l'instruction publique, conformément aux lois ;

10° Le contingent assigné à la commune conformément aux lois dans la dépense des enfants assistés et des aliénés ;

11° (Abrogé L. 9 décembre 1905) l'indemnité de logement aux curés et desservants et ministres des autres cultes salariés par l'Etat, lorsqu'il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement et lorsque les fabriques ou autres administrations préposées aux cultes ne pourront pourvoir elles-mêmes au paiement de cette indemnité ;

12° (Abrogé L. 9 décembre 1905) les grosses réparations aux édifices communaux, sauf, lorsqu'ils sont consacrés aux cultes, l'application préalable des revenus et ressources disponibles des fabriques à ces réparations, sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire. S'il y a désaccord entre la fabrique et la commune quand le concours financier de cette dernière est réclamé par la fabrique dans les cas prévus aux § 11 et 12,

térieurement que seul un texte de loi pourrait ajouter à cette liste une dépense d'un caractère obligatoire.

Il importe que nous nous demandions comment apparaissent les dépenses obligatoires dans le budget municipal et quelle a été dans l'histoire la forme de ce dernier.

L'arrêté du 4 thermidor an X, divisait le budget en recettes et dépenses ; celui du 17 germinal an XI divisa les dépenses en dépenses fixes et dépenses variables.

L'instruction ministérielle du 10 avril 1835 divisa le budget en deux titres, recettes et dépenses, et organisa les chapitres additionnels du budget supplémentaire.

il est statué par décret sur les propositions des Ministres de l'Intérieur et des Cultes ;

13° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique ;

14° Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement ;

15° Les frais et dépenses des Conseils de prud'hommes pour les communes comprises dans le territoire de leur juridiction et proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection et les menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures pour les communes où elles existent ;

16° Les prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux ;

17° L'acquittement des dettes exigibles ;

18° Les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi ;

19° Dans les colonies régies par la présente loi, le traitement du secrétaire et des employés de la mairie ; les contributions assises sur les biens communaux ; les dépenses pour le service de la milice qui ne sont pas à la charge du Trésor ;

20° Les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la présente loi, et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi.

D'après la loi de 1837, il y avait d'un côté les recettes ordinaires et extraordinaires, de l'autre les dépenses obligatoires et facultatives. Mais la circulaire du 18 octobre 1838, prescrivit la distinction du budget ordinaire et du budget extraordinaire. Cela n'empêchait nullement de faire ressortir la nature de chaque dépense et une circulaire du Ministère de l'Intérieur de 1846, recommande de l'indiquer avec soin.

La loi de 1884 marque une refonte du droit municipal moderne. On distingue le budget primitif et le budget supplémentaire, le budget ordinaire et le budget extraordinaire ; les dépenses se divisent en obligatoires et facultatives.

Existe-t-il une corrélation entre les dépenses obligatoires ou facultatives d'une part et les dépenses ordinaires et extraordinaires d'autre part ? Non ; il y a des dépenses obligatoires extraordinaires, par exemple les grosses réparations aux édifices communaux. Il y a aussi des dépenses qui bien qu'annuelles et permanentes, c'est-à-dire ordinaires, n'en sont pas moins des dépenses facultatives (frais d'entretien du pavé, frais d'éclairage, etc.). Il existe de même des dépenses obligatoires ordinaires et des dépenses facultatives extraordinaires.

Depuis 1884, plusieurs lois de prévoyance sociale ou autres, ont imposé aux budgets municipaux de nouvelles charges souvent très lourdes ; citons les lois de 1893 sur l'assistance médicale gratuite, de 1902 sur la police sanitaire, de 1905 sur l'assistance aux vieillards et de 1913 sur le repos des femmes en couches et l'assistance aux familles nombreuses. Nous en avons fait l'objet d'un chapitre spécial auquel nous renvoyons.

Par contre, une loi est venue diminuer les dépenses obligatoires des communes ; c'est la loi du 9 décembre 1905

sur la séparation des églises et de l'Etat. Son art. 44 abroge les § 11 et 12 de l'art. 136 de la loi de 1884. Ils étaient ainsi conçus :

« Sont obligatoires...

11° L'indemnité de logement aux curés et desservants et ministres des autres cultes salariés par l'Etat quand il n'existe pas de bâtiment affecté à leur logement et lorsque les fabriques et autres administrations préposées aux cultes ne pourront pourvoir elles-mêmes au paiement de cette indemnité ;

12° Les grosses réparations aux édifices communaux, sauf, lorsqu'ils sont consacrés au culte, l'application préalable des revenus et ressources disponibles des fabriques à ces réparations et sauf l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire.

S'il y a désaccord entre la fabrique et les communes quand le concours financier de cette dernière est réclamé par la fabrique dans les cas prévus aux paragraphes 11° et 12°, il est statué par décret sur les propositions des Ministres de l'Intérieur et des Cultes. »

La loi de 1905 a reçu une série de retouches et plusieurs lois ont été promulguées afin de régler la situation du culte catholique dont les adhérents se sont refusés à constituer des associations cultuelles. La loi primitive prévoyait à la charge des communes quelques obligations transitoires qui sont depuis lors toutes expirées.

D'après l'article 14, les presbytères dans les communes où résidera le ministre du culte, les grands séminaires et facultés de théologie protestante pendant cinq années à partir de la promulgation de cette loi, étaient laissés gratuitement à la disposition des établissements publics du culte.

Les indemnités de logement qui incombaient aux communes, à défaut de presbytère, par application de l'art. 136 de la loi du 5 avril 1884, restèrent à leur charge pendant le

délai de 5 ans. Comme elles devaient cesser de plein droit en cas de dissolution de l'association cultuelle, pour le culte catholique il n'a plus été question d'indemnités de logement dès la promulgation de la loi du 2 janvier 1907 (1).

Nous avons ainsi terminé cette partie historique et, dans un titre II, nous allons étudier les dépenses obligatoires actuelles des communes.

(1) Le Conseil municipal de Chateaudun prit sur l'initiative du maire une délibération tendant à ne prendre à la charge du budget de la commune les grosses réparations que d'une seule église sur trois (toutes trois classées parmi les monuments historiques) que compte la ville de Chateaudun. Cette délibération ayant été critiquée, le maire de Chateaudun consulta sur la légalité de la mesure le Ministre des Cultes, M. Briand. Ce dernier répondit par une longue consultation sur la question de savoir si les réparations des églises qui sont la propriété des communes constituent pour celles-ci des dépenses obligatoires.

Il expose que la loi de 1905 a abrogé l'art. 136-12° de la loi du 5 avril 1884, qui prescrivait l'application préalable des revenus et ressources disponibles de la fabrique aux réparations de cette nature et que les communes demeurent tenues des grosses réparations concernant tous les édifices communaux y compris ceux de ces édifices qui sont affectés au culte.

On objecte, il est vrai, ajoute M. Briand, que l'absence d'association cultuelle a rendu cette disposition inapplicable aux édifices affectés au culte catholique et que la charge des grosses réparations doit retomber obligatoirement sur la commune propriétaire de l'édifice, les grosses réparations d'un bâtiment incombant d'après le droit commun au propriétaire.

Mais, pour M. Briand, l'art. 5 de la loi du 13 avril 1908 tranche formellement la controverse :

« L'Etat, les départements et les communes pourront engager les dépenses nécessaires pour l'entretien et la conservation des édifices du culte dont la propriété leur est reconnue par la présente loi ».

Le législateur a employé le mot « pouvoir », non le mot « devoir » : on en déduit donc que la dépense est purement facultative et non obligatoire.

TITRE II

Les dépenses obligatoires communales actuelles

CHAPITRE PREMIER

ENTRETIEN DES PROPRIÉTÉS COMMUNALES (1)

Ces dépenses sont assez nombreuses ; nous allons les examiner au fur et à mesure.

1° **Entretien de l'hôtel de ville, ou si la commune n'en possède pas, la location d'une maison ou d'une salle pour en tenir lieu.**

La loi du 18 juillet 1837 ne prévoyait pas la location d'une maison ou d'une salle quand la commune ne possédait pas d'hôtel de ville propre. Dès lors, dans certaines communes il était assez singulier de voir que le logement du maire était en même temps la maison commune. Cet état de choses a cessé avec la loi de 1884 ; aujourd'hui toute commune doit être nantie d'une mairie, qu'elle en soit propriétaire ou locataire ; il est bien entendu que la

(1) Nous grouperons les dépenses sous un certain nombre de chapitres sans trop nous attacher à l'ordre suivi par l'article 136 de la loi de 1884.

mairie ne peut jamais être, même quand elle est établie dans la maison du maire, ni le logement de celui-ci, ni le logement du secrétaire ou d'un instituteur communal ; c'est un local indépendant loué par acte spécial pour un usage spécial.

Dans l'hypothèse où le Conseil municipal refuserait de voter les frais de location, le préfet aurait-il le droit de passer un bail d'office ? Le Conseil d'État a été saisi en 1904 de la question, mais ne l'a pas résolue. Elle reste assez controversée. M. Morgand (1) croit que le droit du préfet ne peut être sérieusement contesté. Il nous semble cependant que lorsque le Conseil municipal refuse de voter ces frais, il peut avoir en vue de repousser la location d'une certaine salle, mais non de toutes, et dans ce cas, sa décision doit être maintenue ; c'est au maire à lui faire d'autres propositions. Mais s'il prétendait, en agissant de la sorte, entraver complètement l'exercice de la vie municipale, le préfet est toujours armé par son droit de mettre le Conseil municipal en demeure et de provoquer sa dissolution.

Quoique la loi ne le dise pas expressément, il ne semble guère douteux qu'il faille ranger sous la même rubrique et donner le caractère de dépense obligatoire aux dépenses d'entretien du mobilier nécessaire à l'installation des services municipaux. Faut-il entendre par là que la commune est tenue d'assurer le logement du secrétaire de mairie, du receveur municipal ou du chef des bureaux ? Une circulaire du Ministère de l'intérieur en date du 13 novembre 1810, le prohibait d'une manière absolue. Mais dans beaucoup de villes l'usage s'est introduit de loger les secrétaires dans les bâtiments de la mairie pour la commodité du service et

(1) Léon Morgand. — *La loi municipale*, édition 1911, page 287.

la surveillance des dépôts. L'interdiction de 1810 n'a donc pas été rigoureusement maintenue. Toutefois la dépense qui résulterait du cas particulier que nous envisageons, ne pourrait jamais être imposée, car elle n'a pas un caractère obligatoire.

2° Frais de loyer et de réparation du local de la justice de paix ainsi que ceux d'achat et d'entretien de son mobilier dans les communes chefs-lieux de canton.

Ces dépenses ont leur origine dans la loi du 10 juillet 1837 (art. 30, 40°) ; notons que les menues dépenses des justices de paix sont à la charge des départements.

Dans sa séance du 5 novembre 1883, la Chambre ayant repoussé un amendement tendant à répartir ces dépenses entre toutes les communes du canton, la charge en incombe exclusivement aux communes chef-lieux de canton.

Dans les villes divisées en plusieurs cantons, il doit être fourni autant de prétoires qu'il y a de justices de paix. Ces locaux peuvent être placés hors du périmètre du canton pourvu qu'ils soient dans les limites de la ville (Cour de cassation, 22 octobre 1900) ; ils ne peuvent, en principe, être affectés à une autre destination.

Il appartient à l'autorité administrative d'édicter les dispositions nécessaires en vue d'une installation convenable du service. C'est ainsi que les instructions ministérielles ont déterminé ce qu'il fallait entendre par « local de la justice de paix ». Les chefs-lieux de canton ont la charge de tout ce qui est nécessaire pour assurer le fonctionnement de la justice de paix, c'est-à-dire indépendamment de la salle d'audience : un cabinet où le magistrat pourra se livrer à l'étude des affaires, concilier les parties, réunir les conseils de famille, et aussi une ou plusieurs pièces pour le greffe.

De l'importance du tribunal dépendront la dimension et le nombre de pièces du greffe ; il suffit en général, dans les communes rurales, d'une pièce où le greffier pourra déposer les archives et venir relever sans déplacement des documents les expéditions des actes et jugements. Dans les villes au contraire, l'installation pourra exiger plusieurs pièces suivant les besoins du service (instructions des Ministères de la justice et de l'intérieur, 1895-1897 et 1899).

3° La clôture des cimetières, leur entretien et leur translation dans les cas déterminés par les lois et règlements d'administration publique.

Jusqu'à la loi du 28 décembre 1904, cette dépense n'incombait légalement aux communes qu'en cas d'insuffisance des ressources des fabriques et consistoires. Il n'en est plus de même aujourd'hui. Le monopole du service extérieur des pompes funèbres ayant été retiré aux fabriques et consistoires, les dispositions des décrets du 30 décembre 1805 et du 23 prairial an XII sont par là même abrogées.

L'entretien des cimetières est devenue une charge exclusivement communale. De plus, les frais de clôture et de translation des cimetières dans les hypothèses envisagées par les lois et règlements, les frais de premier établissement comme ceux de l'agrandissement d'un cimetière devenu insuffisant, constituent des dépenses obligatoires communales.

En principe, les communes doivent avoir les terrains consacrés aux inhumations sur leur propre territoire. Cependant si la commune est trop peu importante ou si elle se trouve dans l'impossibilité de posséder sur son territoire un terrain satisfaisant aux conditions du décret du 23 prairial an XII, rien n'empêche qu'elle soit autorisée à se servir du cimetière d'une commune voisine moyennant un loyer en

proportion de sa population ou qu'elle soit autorisée à acquérir un terrain sur le territoire d'une autre commune.

Le décret de l'an XII fixe les conditions que doivent remplir les cimetières communaux. Ils doivent être situés hors des villes et bourgs, à la distance de 35 à 40 mètres de leur enceinte et être cinq fois plus étendus que l'espace nécessaire pour y déposer le nombre présumé des morts qui peuvent y être enterrés chaque année.

Dès lors, si un cimetière devient insuffisant, il est procédé à sa translation ou à son agrandissement.

En cas de translation nécessaire reconnue par le Conseil municipal, ce dernier délibère sur le choix de l'emplacement et sur les frais d'établissement. Sur le vu de la délibération qui lui est transmise, le préfet ordonne l'ouverture d'une enquête de commodo et incommodo dont les résultats sont communiqués au Conseil municipal afin qu'il émette son avis.

Puis le préfet détermine par un arrêté l'emplacement du nouveau cimetière ; si le terrain n'appartient pas à la commune, l'acquisition en est faite, soit à l'amiable suivant les règles ordinaires, soit par voie d'expropriation. Mais si le Conseil municipal n'est pas disposé à reconnaître l'opportunité d'une translation, le préfet doit faire préalablement constater cette nécessité par un rapport d'experts ; après avoir pris obligatoirement l'avis du Conseil municipal, le préfet statue et déclare qu'il y a lieu à suppression de l'ancien cimetière (Conseil d'État, arrêt du 13 décembre 1878). Pour déterminer l'emplacement du nouveau cimetière, il sera, comme ci-dessus, procédé à une enquête de commodo et incommodo. Après un nouvel avis du Conseil municipal, le préfet prendra un second arrêté déterminant le nouvel emplacement. Si le Conseil municipal persiste à ne pas

voter l'acquisition du terrain désigné, le préfet autorisera cette acquisition d'office, ou, s'il est nécessaire, provoquera la déclaration d'utilité publique.

On suivra les mêmes formes quand il s'agira de l'agrandissement d'un cimetière.

Lorsqu'il y a translation d'un cimetière, les communes sont tenues d'assurer à ceux qui étaient propriétaires dans l'ancien cimetière, des concessions identiques dans le nouveau. Les communes ont à leur charge les frais de transport des restes, c'est-à-dire des dépouilles mortelles, mais les frais de transport des matériaux des anciennes tombes et ceux de reconstruction sont à la charge des concessionnaires (1).

4° Prélèvements et contributions établis par les lois sur les biens et revenus communaux.

A) Prélèvements.

Sur les recettes des budgets communaux, il peut y avoir trois sortes de prélèvements : les uns constituent un procédé d'acquittement de certaines dépenses communales ; les autres sont de véritables contributions imposées aux communes ; les autres enfin des modes de rachat ou de conversion de certains impôts spéciaux à la charge des contribuables.

Dans la première catégorie on peut comprendre :

Le prélèvement de trois centimes extraordinaires pour les frais de police rurale (loi du 31 juillet 1857).

Les indemnités d'exercice dues à la régie des contributions indirectes pour les produits qu'elle a constatés au

(1) La délimitation de ces différents frais a donné lieu à nombreuses controverses ; la jurisprudence, après s'être prononcée en sens contradictoires, a été fixée comme il est exposé, par un arrêt de la Cour de cassation en date du 25 octobre 1910.

profit des communes, chez les entrepositaires et chez les distillateurs et brasseurs.

Le prélèvement pour les dépenses ordinaires de l'instruction primaire (loi du 16 juin 1832).

Le prélèvement sur les produits des bois communaux afin de payer à l'État les frais d'administration de ces bois (art. 106 du Code forestier). Moyennant ce prélèvement, les employés de l'administration des forêts font sans frais toutes opérations de conservation et de régie nécessaires (cependant, les frais de délimitation et d'aménagement constituent des dépenses extraordinaires et restent à la charge des communes).

Ces diverses sortes de prélèvements ne sont, somme toute, qu'une remise faite à l'État par les communes sur leurs recettes en échange de laquelle l'État exécute certains services publics communs.

En second lieu, on peut ranger les prélèvements ayant le caractère de véritables contributions. Leur nombre en est très restreint, la plupart ayant été supprimés. Parmi ces derniers, citons ceux relatifs au pain de soupe des troupes, à l'entretien des compagnies de réserve, à la caisse des invalides, aux frais de vérification des poids et mesures, tous établis et abrogés avant 1815. *L'article 46 de la loi du 15 mai 1818* a enfin disposé que :

« Dans aucun cas et sous aucun prétexte, il ne pourra être fait, au profit du Trésor, aucun prélèvement sur les centimes ordinaires, extraordinaires et facultatifs des communes, ni sur les autres revenus, à l'exception :

1° Du dixième du produit net des octrois (supprimé par l'article 25 du décret du 17 mars 1852);

2° Des dépenses de casernement et des lits militaires... »

Nous retrouverons ces dernières dépenses au chapitre X.

Les communes peuvent aussi être autorisées, dans certains cas, à effectuer des prélèvements sur leurs recettes pour tenir lieu de certains impôts à la charge des contribuables. Ainsi les lois des 21 avril 1832 et 3 juillet 1846 ont autorisé les communes à opérer des prélèvements sur les revenus des budgets et plus particulièrement sur le produit de l'octroi, pour acquitter en totalité ou en partie la contribution personnelle et mobilière.

Rentre aussi dans cette catégorie de prélèvement l'abonnement des villes pour les droits de détail sur les boissons ou les droits d'entrée sur les vendanges. On a pu définir l'abonnement fiscal (1) « la faculté réservée aux communes (et à divers redevables) de se libérer, moyennant une redevance fixée à forfait, des dépenses ou des redevances éventuelles auxquelles les habitants sont assujettis. Il dispense conséquemment les redevables des formalités de l'exercice ».

Un droit d'entrée ou de taxe unique sur les vendanges est perçu dans les communes vinicoles de 4.000 habitants au moins. Mais quand le nombre des récoltants est considérable, il serait très difficile et vexatoire d'appliquer ce système. Dès lors la loi du 21 avril 1832 dans son article 40 a consenti un abonnement aux communes qui veulent s'affranchir de ces inconvénients et formalités en leur réservant le droit de s'imposer pour le recouvrement de ces sommes.

Ces sortes de prélèvements sont facultatifs en ce sens qu'ils ne peuvent résulter que de conventions librement consenties par les communes. Mais si ces engagements ont été régulièrement approuvés, la dépense en est obligatoire.

(1) Béquet. — *Répertoire du Droit administratif*.

B) Contributions.

Comme les particuliers, les communes sont astreintes à payer, à raison des biens qu'elles possèdent, les contributions publiques, sous le bénéfice de certaines exemptions qui ont été établies en leur faveur.

Ainsi, pour la contribution foncière, l'art. 405 de la loi du 3 frimaire an VII et le décret du 11 août 1808 en affranchissent les propriétés communales affectées à un service d'utilité publique et non productives de revenus. Le concours de ces deux conditions est nécessaire et le Conseil d'État (20 septembre 1865) a jugé qu'une halle aux grains où l'on percevait différents droits de place, de pesage et de mesurage est imposable à raison des revenus qu'elle produit. Il en sera de même pour les abattoirs, les abris fixés au sol par des piliers en fer et affectés par la ville de Paris à l'usage des marchés aux fleurs, les bains et lavoirs sur lesquels la commune perçoit des droits de place, les établissements pour le conditionnement des laines, les théâtres et les salles de spectacles, les usines pour la distribution des eaux. Par contre, il est évident que l'on devra exempter les rues et places publiques même servant à la tenue de foires et marchés (art. 103 de la loi du 3 frimaire an VII).

Pour les contributions des portes et fenêtres, le législateur s'est montré un peu plus large; la loi de Frimaire An XII art. 4 a exempté tous les établissements affectés à un service public sans que l'on ait à se préoccuper de savoir s'ils sont ou non productifs de revenus. On ne pourrait cependant faire rentrer dans les services publics, au sens de la loi, les bâtiments de distribution des eaux appartenant à une compagnie concessionnaire, les théâtres, les lavoirs, bains publics, etc...

Tous les immeubles communaux passibles de la contribution foncière sont passibles de la taxe annuelle des biens de main morte ; la loi du 30 mai 1872 en a fixé le taux à 0,70 du principal de la contribution foncière.

Les communes peuvent enfin être soumises à l'impôt des patentes quand elles exercent un commerce, une industrie, une profession patentable ne constituant pas uniquement l'exercice d'un service public. Divers arrêts du Conseil d'Etat ont déclaré imposables des communes à raison de l'exploitation d'une tourbière, d'un établissement de bains et lavoirs publics payants, d'un bureau de conditionnement pour les soies, d'une usine à gaz ou à électricité.

Les articles 2, 3 et 4 de la loi du 26 Germinal An II édictent des règles spéciales pour l'acquittement de ces dépenses obligatoires. Ils distinguent pour les impôts assis sur des biens communaux suivant que ces derniers sont soumis à un régime de jouissance commune ou qu'ils ont été allotis individuellement.

Dans le premier cas, s'il y a insuffisance des ressources du budget, on procédera par voie de centimes additionnels au principal des contributions directes ; il y a cependant exception pour les bois communaux dont les contributions sont acquittées au moyen de la vente de tout ou partie des coupes ou par l'établissement d'une taxe affouagère (Code forestier art. 409).

Dans le second cas, on répartit entre les détenteurs des biens communaux au prorata de la part appartenant à chacun d'eux.

CHAPITRE II

DÉPENSES DE MATÉRIEL

Nous groupons sous ce titre les dépenses énumérées dans *l'article 136, 2° de la loi de 1884* c'est-à-dire :

« Les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune, de conservation des archives communales et Recueil des actes administratifs du département ; les frais d'abonnement au Bulletin des communes et pour les communes chefs-lieux de cantons, les frais d'abonnement et de conservation du Bulletin des lois. »

1° Frais de bureau et d'impression pour le service de la commune.

Cette disposition qui a son origine dans l'article 30, § 2 de la loi du 18 juillet 1837 comprend : les dépenses du matériel des bureaux, les frais d'éclairage, de chauffage, l'entretien du mobilier, les fournitures diverses et aussi les traitements des secrétaires et employés de la mairie, huissiers, appariteurs, etc...

La fixation des traitements des secrétaires et employés de la mairie appartenant au maire, le Conseil municipal doit se borner à voter le montant des crédits destinés à couvrir ces frais.

Les frais de bureau de l'adjoint spécial nommé en vertu

de l'article 75 de la loi de 1884 constituent une dépense obligatoire (Conseil d'Etat 5 mars 1889).

Ainsi que l'a déclaré le Conseil d'Etat par son arrêt du 3 juillet 1908, les frais fixes, de même que les dépenses pour travaux supplémentaires ayant pour objet d'indemniser le personnel du travail effectué en dehors des heures réglementaires, constituent en leur qualité de frais de bureau des dépenses obligatoires.

Afin de réaliser une certaine économie, les préfets fournissent les imprimés nécessaires aux communes. Le contingent de chaque commune dans le paiement des frais d'impression est fixé non pas proportionnellement à leurs revenus ordinaires mais d'après la quantité des imprimés fournis ; or, cette quantité étant à peu près la même pour toutes les communes, les frais d'impression se répartissent à peu près également entre elles.

2° Frais de conservation des archives communales et Recueil des actes administratifs du département.

Ce sont les frais de conservation et de reliure. Les frais de publication du Recueil incombent au fonds d'abonnement des préfetures.

Les archives doivent être conservées à la maison commune et non ailleurs.

3° Abonnement au Bulletin des communes. — Abonnement et conservation du Bulletin des lois.

Du 29 Prairial An VIII au 12 février 1852 les communes durent obligatoirement être toutes abonnées au « Bulletin des Lois ». En 1852 on décide que les communes qui ne sont pas chefs-lieux de canton recevront seulement le « Moniteur des communes », publication sommaire divisée en deux parties, l'une devant être affichée au lieu le plus apparent de la commune, l'autre devant rester en dépôt

aux archives de la Mairie ; le prix d'abonnement en était de six francs.

Le décret du 27 décembre 1871 remplaça le « Moniteur des communes » par le « Bulletin des communes » publié seulement en placard et ne coûtant que quatre francs.

Enfin en vertu du décret du 31 décembre 1884, le « Bulletin des communes » devient le « Journal Officiel » ; édition des communes.

Ces changements de législation n'intéressaient que les petites communes. Les chefs lieu de canton sont obligatoirement abonnés au « Bulletin des Lois » et ils sont tenus des frais de conservation, c'est-à-dire des frais de reliure de la collection. Ils reçoivent aussi le « Journal Officiel », mais le prix en est payé par l'Etat qui opère à cet effet un prélèvement sur la part qui lui est attribuée dans le fonds des amendes.

CHAPITRE III

SERVICE D'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

1° Frais de recensement de la population, ceux des Assemblées électorales qui se tiennent dans les communes et ceux des cartes électorales.

A) Recensement.

Chaque recensement quinquennal est depuis 1836 opéré en vertu d'un décret spécial prenant sa base légale dans la loi du 22 juillet 1791.

Nous n'insisterons pas sur les intérêts très nombreux relatifs à la connaissance du chiffre de la population ; aussi comprend-on que le législateur ait rendu cette dépense obligatoire.

Les frais de dénombrement comprennent les fournitures d'imprimés et la rémunération des auxiliaires ou délégués communaux dont le concours est nécessaire dans les grandes villes quand il a été impossible au maire d'obtenir gratuitement ce concours.

Si le Conseil municipal refuse d'opérer le recensement, le préfet y suppléera par un délégué spécial payé par la commune.

B) Assemblées électorales.

On entend par là l'achat des urnes électorales et les formules destinées aux procès-verbaux d'élection, aux listes d'émargement et au dépouillement des votes. Les frais d'établissement des isoairs prévus par une loi récente restent à la charge de l'Etat.

Pour quelles assemblées électorales? La loi dit celles qui se tiennent dans les communes : nous entendrons par là celles qui ont pour but l'élection des membres de la Chambre des Députés (les chefs-lieux de département seuls supporteront les frais de l'assemblée des électeurs sénatoriaux) des conseils généraux, des conseils d'arrondissement et des conseils municipaux, des juges consuls et conseillers prud'hommes, des membres des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures.

C) Cartes électorales.

Contentons-nous de renvoyer à ce qui a été dit pour le département en cette matière.

2° Les frais de registres de l'état-civil et des livrets de famille et la portion de la table décennale des actes de l'état-civil à la charge des communes.

A) Registres de l'état-civil.

Rappelons qu'en vertu des dispositions du Code civil les actes de l'état-civil sont inscrits dans chaque commune sur un ou plusieurs registres de papier timbré tenus en double, cotés et paraphés par le président du tribunal de première instance. Un des doubles est envoyé au greffe de ce tribunal, l'autre est déposé aux archives de la commune, après clôture par les soins de l'officier de l'état civil à l'expiration de chaque année.

Les communes ont à payer la fourniture de ces registres, leurs frais de reliure, les frais de transport et le prix du papier timbré. Afin d'en assurer l'uniformité, les registres des communes sont généralement confectionnés sur les ordres du préfet. Après quoi, ce dernier les remet aux communes et fixe par état de répartition la portion de dépense afférente à chaque commune. Ce contingent est versé dans

la Caisse du receveur des finances par le receveur municipal. La dépense est justifiée par le reçu du receveur des finances, accompagné de l'extrait de l'arrêté préfectoral qui a déterminé le chiffre du contingent de la commune. Dans les grandes villes, les registres sont en général achetés directement par la mairie et la dépense est justifiée comme frais de bureau.

Un nombre assez important de budgets des grandes villes portent comme dépense obligatoire le traitement des médecins et officiers de santé chargés de constater les décès au nom de l'officier de l'état-civil. Cet usage qui s'est imposé par suite des nécessités pratiques est illégal et contraire à l'article 77 du Code civil. Nous pensons dès lors qu'on devrait tout au plus considérer cette dépense comme facultative.

B) Livrets de famille.

Leur usage existait déjà dans un grand nombre de communes lorsque le législateur a rendu cette dépense obligatoire pour les communes. Rappelons que ces livrets contiennent les énonciations sommaires principales des actes de l'état-civil intéressant chaque famille. Leur généralisation constitue en quelque sorte un troisième dépôt de ces actes et on peut espérer que beaucoup d'erreurs seront ainsi évitées.

Ils sont remis gratuitement aux époux lors de la célébration du mariage. La dépense qui en résulte n'est d'ailleurs pas bien lourde ; elle ne dépasse pas 10 à 12 centimes par livret.

C) Tables décennales.

Les tables sont annuelles et sont refondues ensemble tous les dix ans.

Le décret du 20 juillet 1807 modifié par le décret du 1^{er} mars 1910 détermine les obligations de la commune. Le

greffier du tribunal de première instance établit les tables sur papier timbré dans les six premiers mois de la onzième année en double expédition pour chaque commune : la première reste au greffe, la seconde est destinée à la mairie. Les communes supportent les frais de l'expédition destinée aux archives de la mairie, c'est-à-dire le prix du papier timbré et une rémunération de un centime et demi par nom pour le greffier : ce dernier a également droit au remboursement du timbre pour l'expédition qui doit rester au tribunal.

D) Registre des étrangers.

La *loi du 8 août 1893* dans son *article 1* prévoit que :

« Tout étranger non admis à domicile arrivant dans une commune pour y exercer une profession, un commerce ou une industrie, devra faire à la mairie une déclaration de résidence en justifiant de son identité dans les 8 jours de son arrivée. Il sera tenu à cet effet un registre d'immatriculation des étrangers suivant la forme déterminée par un arrêté ministériel... »

L'arrêté ainsi prévu est intervenu à la date du 23 août 1893. Il a dispensé ce registre du droit de timbre.

E) Livrets des enfants employés dans l'industrie.

La *loi du 2 novembre 1892 article 10* s'exprime ainsi :

« Les maires sont tenus de délivrer gratuitement aux père, mère, tuteur ou patron, un livret sur lequel sont portés les noms et prénoms des enfants des deux sexes âgés de moins de 18 ans, la date, le lieu de leur naissance et leur domicile. »

Le Ministre de l'intérieur (circulaire du 12 mars 1898) a jugé que devant ces termes impératifs ces livrets constituaient une dépense obligatoire pour les communes.

CHAPITRE IV

PERSONNEL COMMUNAL ET POLICE MUNICIPALE ET RURALE

Les dépenses comprises sous ce vocable sont les suivantes :

- 4° Traitement du receveur municipal ;
- 2° Traitement du préposé en chef de l'octroi ;
- 3° Frais de perception ;
- 4° Traitements et frais du personnel de la police municipale ;
- 5° Dépenses de la police rurale ;
- 6° Traitements des gardes des bois ;
- 7° Pensions ;
- 8° Retraites pour la vieillesse.
- 1° **Traitement du receveur municipal.**

Deux sortes d'intérêts sont ici en jeu : l'intérêt de la commune qui doit tendre à ce que cette dépense ne soit pas trop forte pour son budget et d'autre part l'intérêt du service pour lequel il faut un personnel bien recruté dont la responsabilité pécuniaire ne soit pas illusoire et qui possède à fond les notions voulues d'administration communale et de comptabilité publique.

Le mode de rémunération de cet agent n'a pas toujours été le même. A l'origine ce fut un traitement fixe puis on

adopta le régime de remises proportionnelles pour (décrets des 27 juin 1876, 1^{er} août 1891 et 5 décembre 1908, réglant aujourd'hui la matière) revenir au régime du traitement fixe, les bases sur lesquelles il est calculé étant déterminées rigoureusement.

Ces traitements sont fixés par le préfet qui prend pour base la moyenne des remises perçues pendant les 3 dernières années, les intéressés étant admis à se pourvoir pendant un délai de 2 mois devant le Ministre de l'Intérieur. Sous certaines conditions déterminées, il peut y avoir lieu à révision du traitement.

Le traitement du receveur municipal est seul obligatoire pour les communes : les communes peuvent cependant (art. 5 du décret du 27 juin 1876) après approbation du préfet lui donner une allocation supplémentaire qui ne peut dépasser le dixième du traitement.

Les frais de bureau du receveur municipal sont-ils obligatoires pour la commune? Cela n'a jamais fait aucun doute et on a toujours pensé qu'ils étaient visés par l'art. 136, 2^o parmi les frais de bureau et d'impression pour le service de la commune.

L'art. 6 du décret du 27 juin 1876 et la circulaire ministérielle du 1^{er} août suivant ont décidé que ces frais sont supportés par le receveur jusqu'à concurrence du quart de son traitement; le surplus par la commune. Le préfet statue en cas de désaccord.

2^o Traitement du préposé en chef de l'octroi.

Ce préposé en chef est nommé par l'autorité supérieure dans toutes les communes où les recettes annuelles de l'octroi dépassent 20.000 francs (art. 155 de la loi du 28 avril 1816) afin de surveiller la marche du service et veiller à la bonne exécution des lois et règlements.

Le maire présente, le préfet nomme après avis du directeur des contributions indirectes. Quant au traitement, le Conseil municipal propose, le Ministre des Finances statue.

Il a été jugé qu'en raison du mode de fixation de son traitement, le préposé en chef de l'octroi, quoique payé par la commune, est soumis à la retenue pour le service des pensions civiles, de la même manière que les autres agents des contributions indirectes.

3° Frais de perception.

Ce service de perception quoique rentrant plutôt dans les services d'administration générale sera étudié ici car il se rattache, par le personnel qui l'assure, assez étroitement à la matière.

Il y a controverse sur l'étendue du mot.

D'après une première opinion, celle de M. Davenne, par frais de perception il ne faut entendre que ceux de l'octroi et non les frais de perception de tous les revenus communaux. Mais M. Morgand, d'accord avec la pratique, conclut en sens contraire : il admet que sont à la charge des communes « les frais de perception de tous les revenus communaux dont le recouvrement ne peut pas s'effectuer directement par le receveur municipal ».

Dans les frais de perception de l'octroi, on comprend les traitements des employés et les indemnités pour frais d'exercice, la fourniture des instruments de vérification et les frais de bureau et d'impression. L'indemnité d'exercice autrefois du taux uniforme de 5 0/0 est depuis 1880 calculée sur un tarif décroissant de 4 à 1,5 0/0.

L'art. 6 du règlement d'administration publique du 12 février 1870 prévoit que les frais de perception sont arrêtés par le préfet. Le Conseil d'Etat (arrêt du 19 mai 1911) a dès lors jugé que le préfet agit dans la limite de

ses pouvoirs en inscrivant d'office au budget de la commune après mise en demeure restée sans effet, le crédit nécessaire au paiement des appointements du brigadier de l'octroi tels qu'ils ont été fixés par arrêté préfectoral et nonobstant le fait que ces appointements avaient été réduits par le Conseil municipal, l'emploi de brigadier de l'octroi ayant été supprimé.

Dans certaines villes il arrive que l'octroi est mis en ferme, il ne peut dès lors être question pour le budget communal des frais de perception qui sont toujours imposés à l'adjudicataire par le cahier des charges.

On a prévu le cas où la commune voudrait confier la perception de l'octroi à l'administration des contributions indirectes; les conventions à passer interviennent alors dans les conditions et formes prévues par l'ordonnance du 9 décembre 1824, articles 95 et 96, et la loi du 28 avril 1816, art. 158; ces conventions ne porteront que sur les traitements fixes ou éventuels des préposés : tous les autres frais généralement quelconques seront intégralement acquittés par les communes sur les produits nets des octrois.

4° Traitement et frais du personnel de la police municipale.

Il faut distinguer entre les villes de plus de 40.000 habitants et celles dont la population est moindre. Dans ces dernières, il ne peut être mis à la charge des communes que les traitements et les frais de bureau des commissaires de police. Les villes de plus de 40.000 habitants doivent en outre rémunérer tout un personnel d'agents inférieurs dont les décrets spéciaux fixent le nombre et règlent l'organisation.

Les commissaires cantonaux institués surtout dans un but politique ayant été supprimés en 1870, l'art. 12 de la

loi du 28 Pluviose An VIII est celui qui seul fixe le nombre des commissaires de police : « dans les villes de cinq à dix mille habitants il y aura un commissaire de police ; dans les villes où la population excédera dix mille habitants il y aura un commissaire par dix mille d'excédent ». Nous déduirons de ces dispositions que la dépense d'un commissaire de police n'est pas obligatoire dans les communes de moins de cinq mille habitants.

Le Conseil d'E at a décidé qu'il faut prendre pour base le chiffre de la population totale de la commune, sans aucune distinction entre la population sédentaire et la population flottante (Conseil d'Etat 15 septembre 1848).

Les traitements des agents de la police varient entre 1.500 francs et 5.000 francs, les indemnités à eux allouées pour frais de bureau entre 300 francs et 1.000 francs, l'Etat pouvant subvenir à ces dépenses obligatoires des communes.

Une augmentation de traitement du commissaire de police ne saurait être cependant imposée par voie d'inscription d'office. Elle devra être régulièrement provoquée (arrêt du Conseil d'Etat du 19 mars 1909).

Nous avons dit que les villes de plus de 40.000 habitants doivent en outre engager des dépenses d'inspecteurs, brigadiers, sous-brigadiers, agents.

La loi de 1884 dans son article 103 déclare que dans les villes ayant plus de 40.000 habitants, l'organisation du personnel chargé du service de la police est réglée, sur l'avis du conseil municipal, par décret du Président de la République. Si un conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés pour la dépense ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation nécessaire serait inscrite au budget par décret du Président de la République, le Conseil d'Etat en-

tendu, ce qui est une dérogation à la procédure ordinaire de l'inscription d'office comme nous le verrons en étudiant cette matière.

Nous ne nous étendrons pas sur les organisations spéciales de la police à Marseille et à Lyon et dans les communes du département de la Seine : notons simplement que l'Etat participe pour une assez large part aux dépenses de ces services.

5° Dépenses de la police rurale.

Il peut paraître bizarre au premier abord de voir figurer les traitements des gardes-champêtres parmi les dépenses obligatoires des communes car l'article 102 de la loi de 1884 se contente de dire ; « Toute commune peut avoir un ou plusieurs gardes-champêtres » — et non — « Toute commune doit ».

Aussi, lors de la première discussion de l'article 136 de la loi de 1884 la Chambre des Députés n'avait pas admis cette catégorie de dépenses ; la commission du Sénat la fit voter en fournissant par la bouche de son rapporteur M. Demôle les explications suivantes :

« La commune, aujourd'hui comme sous l'empire de la loi de 1837, est absolument libre d'avoir ou de ne pas avoir de garde-champêtre ; et quand la commune s'est donné un garde, elle est libre, par une délibération postérieure, de supprimer cet office sur son territoire. Ce que nous voulons dire dans la loi, c'est que quand une commune s'est donné un garde-champêtre, tant qu'elle éprouve le besoin d'avoir cet agent dans la police municipale, tant qu'elle le conserve, tant qu'elle le garde, elle n'a pas la faculté de lui refuser son traitement (1). »

Les pouvoirs des conseils municipaux doivent, en la matière, se concilier avec le droit de révoquer le garde-

(1) Sénat. — Séance du 14 février 1884.

champêtre qui appartient au préfet seul ; les conseils municipaux ne peuvent dès lors, sous prétexte de suspension d'emploi, prendre une délibération impliquant une véritable révocation ; si même cette délibération avait été suivie d'exécution le préfet pourrait l'annuler (Conseil d'Etat 6 janvier 1888 et 20 avril 1888). Mais les communes ont pleins pouvoirs pour supprimer l'emploi de garde-champêtre pour raison d'économie et même elles ont le droit de remplacer un garde permanent par un garde temporaire.

Sous réserve de non empiètement sur le droit de révocation du préfet, les Conseils municipaux fixent, en vertu de leurs attributions budgétaires, le chiffre du traitement auquel par conséquent ils peuvent subir une réduction.

L'art. 103 confère au Gouvernement le pouvoir d'organiser par décret la police aussi bien municipale que rurale dans les villes de plus de 40.000 habitants ; si celles-ci ont un territoire rural et que le décret prescrive l'établissement d'un ou de plusieurs gardes-champêtres, le Conseil municipal ne pourrait se soustraire à l'obligation de cette dépense comme dans les communes de moins de 40.000 habitants.

6° Traitements des gardes des bois.

Cette obligation existe pour les communes depuis *l'article 108 du Code forestier* :

« Le salaire des gardes particuliers restera à la charge des communes et des établissements publics ».

Les gardes des bois sont nommés (décret du 25 mars 1852) par le préfet sur la présentation du conservateur des forêts. Les articles 97 et 98 du Code forestier disposent que si l'administration forestière et les communes ou établissements publics jugent convenable de confier à un même individu la garde d'un canton de bois appartenant à des com-

munes ou établissements publics et en même temps d'un canton de bois de l'Etat, la nomination du garde appartient à l'administration forestière seule. Son salaire sera payé proportionnellement par chacune des parties intéressées (art. 97).

L'administration forestière peut suspendre de leurs fonctions les gardes des bois de communes ; s'il y a lieu à destitution, le préfet la prononcera après avoir pris l'avis du Conseil municipal ainsi que de l'administration forestière. Le salaire de ces gardes est réglé par le préfet sur la proposition du Conseil municipal (art. 98). Lorsqu'une délibération du Conseil municipal dûment approuvée par le préfet, a fixé en conformité de l'art. 98 alinéa 2 le nombre et le traitement des gardes affectés à la surveillance des bois communaux, la commune ne pourrait se refuser à inscrire à son budget le traitement de l'un d'eux sous prétexte qu'en fait cet agent n'aurait aucune garderie dans la forêt communale.

Les coupes ordinaires et extraordinaires des bois sont principalement affectées au paiement des frais du garde, de la contribution foncière et des sommes qui reviennent au Trésor (art. 109).

Une circulaire du 18 mai 1848 fait remarquer fort justement que si les revenus des bois sont insuffisants pour couvrir les frais de garde, la commune a intérêt à aliéner ses bois et à en employer le montant en achat de rentes sur l'Etat.

7^e Pensions à la charge de la commune lorsqu'elles ont été régulièrement liquidées et approuvées.

Observons tout d'abord que les commissaires de police ont été depuis la loi du 16 Avril 1895 art. 29 admis à la caisse des pensions civiles et que l'Etat assure leur retraite.

Le droit à une pension de retraite n'existe pour les fonctionnaires et employés municipaux que dans les communes ayant établi une caisse de retraites. Sont seuls bénéficiaires, les employés ayant satisfait aux conditions de service voulues et dont le traitement a subi les retenues moyennant lesquelles a été prévue l'allocation d'une pension.

On pourrait faire remarquer qu'il n'y a pas là une dépense obligatoire pour la commune car ces pensions, une fois liquidées et approuvées, sont à la charge de la caisse des retraites, établissement distinct de la commune, et c'est tout au plus si la commune accorde des subventions purement facultatives en cas d'insuffisance d'actif. Ce que la loi a entendu viser, c'est le cas où les communes ne possédant pas de caisse de retraites et par conséquent non légalement tenues de concéder des pensions à leurs anciens employés, leur en auraient néanmoins promis. Ces pensions, dès qu'elles sont régulièrement approuvées, constituent une dépense obligatoire pour les communes. S'il y avait contestation sur la validité ou l'existence de l'engagement des communes, le Conseil d'Etat statuerait, et après son arrêt seulement, la pension pourrait être inscrite d'office au budget communal.

Le décret du 4 juillet 1806 sur les pensions des employés du Ministère de l'intérieur est applicable aux employés des administrations municipales (Conseil d'Etat avis du 17 Novembre 1844). Les employés d'octroi sont régis par l'ordonnance du 12 janvier 1825 relative aux employés des finances.

Cependant les communes qui veulent constituer des caisses de retraites pour leurs employés ne sont pas obligées de se conformer aux règles du décret de 1806. Elles peuvent recourir à la constitution de caisses d'épargne

obligatoires ou bien opérer leurs versements à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

La caisse des Dépôts et Consignations assure le service des pensions accordées sur les fonds de retenues. Le receveur municipal lui verse ces retenues, au moyen desquelles la caisse des Dépôts pourvoit au paiement des pensions sur les crédits de la Caisse des Retraites. Le maire peut demander, s'il y a des excédents, de les placer en rentes sur l'Etat au nom de la Caisse. Si au contraire il y a déficit, le maire peut, si toutefois les statuts de la Caisse des Retraites le permettent, autoriser la Caisse des Dépôts et Consignations à vendre des rentes ; il y aura lieu, sinon, à versement des sommes nécessaires.

Les préfets statuent sur les liquidations de pensions (décret du 25 mars 1852).

Certains fonctionnaires sont rétribués en partie par l'Etat, en partie par la commune. Il en est ainsi des receveurs-percepteurs et des préposés en chef des octrois. Ils sont astreints aux retenues prévues par la loi du 9 juin 1853 pour les fonctionnaires de l'Etat ; ils peuvent aussi acquérir une double pension en obtenant leur inscription aux Caisses communales de retraites existantes.

La loi de séparation des églises et de l'Etat du 9 décembre 1905 permet aux communes d'accorder aux ministres des cultes salariés par elles lors de la promulgation de la loi des pensions ou des allocations temporaires. Les pensions une fois accordées constituent une dépense obligatoire.

Nous terminerons par l'examen des pensions et secours aux sapeurs-pompiers. Cette catégorie de dépenses obligatoires incombe à la commune depuis la loi du 5 avril 1851.

Article 1. — « Les officiers, sous-officiers et soldats des bataillons, compagnies ou subdivisions de compagnies des sapeurs-pompiers municipaux qui, dans leur service, auront reçu des blessures ou contracté une maladie entraînant une incapacité de travail personnel temporaire ou permanente auront droit à des secours ou à des pensions suivant les circonstances.

Les veuves et enfants de ceux qui auront péri dans le service ou qui seront morts des suites des blessures reçues ou des maladies contractées dans le service, auront également droit à des secours ou à des pensions.

Article 2. — « Les pensions pourront être temporaires ou à vie...

Article 3. — « Les secours et pensions seront dus :

1° Si l'accident a eu lieu dans un incendie, par la commune où le sapeur-pompier aura été tué, blessé ou atteint en luttant contre l'incendie;

2° Si l'accident n'étant pas arrivé dans un incendie, a eu lieu néanmoins dans le service, par la commune à laquelle appartiendra le bataillon, la compagnie ou la subdivision de compagnie dont le sapeur-pompier fera partie...

Article 4. — « Dans le mois au plus tard de la constatation de la mort, des blessures ou de la maladie, le Conseil municipal de la commune débitrice sera réuni pour procéder à la liquidation des secours ou des pensions.

Article 5. — « Les secours et pensions seront accordés dans la proportion des besoins de celui ou de ceux qui les réclameront et des ressources de la commune...

Article 6. — « La délibération du Conseil municipal pourra être attaquée par toute partie intéressée ainsi que par le maire au nom de la commune ou d'office par le préfet. Le recours sera porté devant le Conseil général qui statuera en dernier ressort et comme jury d'équité après avoir entendu le rapport du préfet...

Article 7. — « Les secours et pensions liquidés comme il est dit ci-dessus seront portés au budget de la commune comme dépenses obligatoires.

Les Conseils généraux pourront accorder sur les fonds du département applicables aux dépenses facultatives d'utilité départe-

mentale, une subvention aux communes pour lesquelles le service de ces secours et pensions paraîtrait une charge trop onéreuse.

Article 8. — « ... Il pourra être établi... une caisse communale de secours et pensions en faveur des sapeurs-pompiers victimes de leur dévouement dans les incendies, de leurs veuves et de leurs enfants. »

La loi du 13 avril 1898 a beaucoup diminué en fait la charge des communes. Le produit de l'impôt spécial sur les compagnies d'assurances prévu par cette loi est consacré en premier lieu à assurer tous les sapeurs-pompiers à la Caisse nationale en cas d'accidents entraînant une incapacité permanente et absolue de travail ; ou, pour les cas d'incapacité permanente et partielle, à constituer les fonds qui sont alloués par une commission spéciale fonctionnant au Ministère de l'Intérieur dans les conditions déterminées par la loi du 31 juillet 1907, art. 2.

Ces pensions viendront en déduction et même souvent seront égales à celles que le Conseil municipal sera amené à voter ; on voit donc que grâce à ces nouvelles dispositions législatives la commune aura beaucoup moins à payer.

Le reste du produit spécial de l'impôt est consacré à des subventions aux communes, car celles-ci doivent (décret du 1^{er} février 1910) assurer la gratuité des funérailles des sapeurs-pompiers tués en service et même fournir aux sapeurs-pompiers peu gravement atteints, les soins médicaux et les fournitures pharmaceutiques ainsi qu'une indemnité pendant tout le temps que dure l'incapacité de travail.

8° Retraites pour la vieillesse.

L'article 1 de la *loi du 5 avril 1910* dispose que les sala-

riés des départements et des communes bénéficieront dans les conditions de cette loi d'une retraite de vieillesse.

Toutefois *l'art 10*, § 3 porte :

« Les caisses de retraites ou les règlements de retraites dont bénéficient actuellement... les salariés des départements et des communes pourront être maintenus par décret rendu sur la proposition des Ministres du Travail et des Finances et du Ministre compétent. De nouvelles clauses ou de nouveaux règlements de retraites pourront être institués dans les mêmes conditions. »

Antérieurement, la loi du 40 août 1871 (art. 46, § 24) avait confié aux Conseils généraux le soin d'organiser des caisses de retraites en faveur des employés des préfectures et des sous-préfectures et des agents salariés sur les fonds départementaux.

CHAPITRE V

INSTRUCTION PUBLIQUE

L'article 136, § 9 de la loi de 1884 met à la charge des communes les dépenses relatives à l'instruction publique conformément aux lois.

1^{re} Section. — Enseignement supérieur

La ville, chef-lieu de la circonscription académique (art. 10 de la loi du 14 juin 1854), doit fournir obligatoirement le local de l'Académie, le mobilier du Conseil académique et des bureaux du recteur.

S'il existe des bâtiments affectés aux services des diverses facultés, les communes ont seulement l'obligation d'entretenir ces bâtiments ; si elles en sont propriétaires, c'est à elles qu'incombent les frais des grosses réparations.

Le décret du 14 juillet 1875 a permis aux villes qui désiraient des écoles de médecine et de pharmacie de plein exercice de les avoir si elles s'engageaient à subvenir aux frais d'entretien du personnel et du matériel de ces établissements. C'est là un exemple de dépenses obligatoires résultant d'un engagement souscrit.

L'article 13 du décret énumère les dépenses à la charge de la ville : les frais de ces divers services sont évalués à un minimum de 18.000 francs par an et on augmente cette somme de 6.000 francs par chaque accroissement de cent élèves au-dessus du chiffre de 300.

Plus généralement, les villes qui ne sont pas sièges de facultés, mais qui ont fondé des cours municipaux de sciences ou de lettres peuvent obtenir que ces cours prennent le rang et le titre d'écoles préparatoires à l'enseignement supérieur des sciences et des lettres, si toutefois elles assument la charge de fournir un local convenable et de verser une subvention annuelle pour les dépenses du matériel et le traitement des professeurs.

2^e Section. — Enseignement secondaire

A) Lycées.

Il faut distinguer entre les lycées dont la création est antérieure à la loi du 15 mars 1850 et ceux qui lui sont postérieurs.

Pour les premiers, la commune étant propriétaire des bâtiments en vertu du décret de 1811, a l'obligation d'entretenir ces bâtiments, de subvenir aux grosses réparations et de payer la contribution foncière.

Les départements et les villes concourent avec l'Etat pour la fondation et l'entretien des lycées créés postérieurement à la loi de 1850.

D'après l'article 73 de la loi du 15 mars 1850, toute ville dont le collège communal sera sur la demande du Conseil municipal transformé en lycée, devra faire les dépenses de construction et d'appropriation nécessaires, fournir le mo-

bilier et les collections que comporte l'enseignement et assurer l'entretien et la réparation des bâtiments.

Les villes qui voudront adjoindre un pensionnat au lycée devront fournir le local et le mobilier requis à cet effet et s'entendre de gré à gré avec le ministre pour instituer pour 10 ans un certain nombre de bourses, le concours du département pouvant être prévu dans ce but. Les villes et départements auront la faculté, à l'expiration des 10 ans, de supprimer les bourses, sauf le droit acquis aux boursiers en jouissance de leur bourse.

Si l'État jugeait utile de conserver le pensionnat, il aurait la disposition du local et du mobilier, sauf retour à la commune lors de la suppression de cet établissement.

B) Collèges.

Pour établir un collège communal, dit *l'article 74 de la loi de 1850*, toute ville doit satisfaire aux conditions suivantes :

« Fournir un local approprié à cet usage et en assurer l'entretien ; placer et entretenir dans ce local le mobilier nécessaire à la tenue des cours et à celle du pensionnat si l'établissement doit recevoir des élèves internes ; garantir pour 5 ans au moins le traitement fixe du principal et des professeurs, lequel sera considéré comme dépense obligatoire pour la commune en cas d'insuffisance des revenus propres du collège, de la rétribution collégiale payée par les externes et des produits du pensionnat. »

Si en outre les villes veulent obtenir de l'État des subventions pour l'entretien de leurs collèges, elles doivent prendre divers engagements, notamment celui de garantir pendant 10 ans le traitement du personnel de l'établissement.

C) Enseignement secondaire des jeunes filles.

Les articles 2 et 3 du décret du 23 juillet 1881 reproduisent

les dispositions de la loi de 1850 pour l'établissement des lycées et collèges au cas où une ville veut obtenir la fondation d'un lycée ou d'un collège de jeunes filles ; notons toutefois que les traitements fixes du personnel doivent être garantis pour 10 ans ; pour assurer l'exécution de cette garantie, les municipalités reçoivent des subventions de l'État.

3^e Section. — Enseignement primaire

Rappelons brièvement les dispositions législatives concernant le nombre d'écoles à la charge de la commune.

En principe (lois du 20 mars 1883 et 30 octobre 1886) toute commune est tenue de pourvoir à l'établissement de maisons d'école au chef-lieu ; elle devra en fonder également dans les hameaux ou centres de population éloignés du dit chef-lieu ou distants les uns des autres de 3 kilomètres et réunissant un effectif d'au moins 20 enfants d'âge scolaire.

Des écoles différentes doivent être établies pour les garçons et pour les filles, sauf dans les communes de population inférieure à 500 habitants où une école mixte suffit.

D'après l'article 13 de la loi du 30 octobre 1886, c'est le Conseil départemental de l'instruction publique qui, après avoir pris l'avis des conseils municipaux, détermine, sous réserve de l'approbation du Ministre, le nombre, la nature et le siège des écoles primaires publiques de tout degré qu'il y a lieu d'établir ou de maintenir dans chaque commune ainsi que le nombre des maîtres qui y sont attachés.

Les écoles ainsi déterminées sont les seules dont l'établissement soit obligatoire pour les communes. Les autres écoles sont facultatives ; toutefois quelques-unes de ces

écoles facultatives peuvent donner lieu à des dépenses conventionnellement obligatoires par suite de l'engagement pris par les municipalités de les fonder et de les entretenir avec le concours de l'État dans les conditions déterminées par les lois (loi du 30 octobre 1886).

Les dépenses qui incombent ainsi aux communes peuvent se diviser en deux catégories. Envisageons d'abord la première.

Aux termes de l'article 4 de la loi du 19 juillet 1889, sont à la charge des communes :

- 1° L'indemnité de résidence, s'il y a lieu ;
- 2° L'entretien ou la location des bâtiments des écoles primaires ; le logement des maîtres ou les indemnités représentatives ;
- 3° Les frais de chauffage et d'éclairage des classes dans les écoles primaires ;
- 4° La rémunération des gens de service dans les écoles maternelles publiques et, si le Conseil municipal le décide, dans les autres écoles primaires publiques ;
- 5° L'acquisition, l'entretien et le renouvellement du mobilier scolaire et du matériel d'enseignement ;
- 6° Les registres et imprimés à l'usage des écoles ;
- 7° Les allocations aux chefs d'ateliers, contre-maîtres et ouvriers chargés par les communes de l'enseignement agricole, commercial ou industriel.

Il faut ajouter, en vertu de l'article 46 de la loi de 1889, modifiée par la loi du 25 juillet 1893, l'indemnité payée aux maîtresses chargées de l'enseignement de la couture dans les écoles mixtes provisoirement dirigées par des instituteurs.

Reprenons en détail chacun de ces points.

1° Indemnité de résidence.

L'article 42 de la loi de 1889 oblige de ce fait toutes les communes ayant une population agglomérée de 1.000 habi-

tants et tous les chefs-lieux de canton quel que soit le chiffre de leur population.

La quotité de cette indemnité est proportionnelle au nombre des habitants de la commune et au titre des maîtres (directeurs d'écoles à plus de 2 classes, autres instituteurs, stagiaires).

Les maîtres, titulaires ou stagiaires, des écoles de section établies hors du chef-lieu de la commune profiteront de l'indemnité de résidence si la section rentre par sa population agglomérée dans une des catégories de la loi (art. 12, in fine).

Notons enfin qu'un tarif spécial a été prévu pour les communes du département de la Seine autre que Paris, soumis lui-même à un régime spécial.

2° Installation de l'école, logement des maîtres.

De l'ensemble de nombreux textes (lois du 1^{er} juin 1878, du 20 mars 1883, du 30 octobre 1886, décret du 7 avril 1887, loi du 19 juillet 1889), il résulte que chaque commune doit assurer l'installation de salles de classes et fournir le logement aux instituteurs et institutrices, soit dans des bâtiments dont elle est propriétaire, aménagés suivant les conditions d'hygiène voulues, soit dans des immeubles loués par elle. Si ces obligations ne peuvent être réalisées et notamment s'il ne se trouve aucun local convenable à louer, la commune doit acquérir et construire une maison d'école.

Il semblerait, d'après l'article 12 de la loi de 1889, que les communes peuvent se soustraire aux logements en nature en fournissant aux instituteurs une indemnité représentative : mais le Conseil d'État a, le 2 juillet 1891, émis l'avis que si les maîtres ne peuvent trouver dans la localité un logement convenable, l'autorité supérieure peut obliger les communes à fournir le logement en nature.

La loi du 10 juillet 1903 détermine la procédure à suivre pour la création d'une école primaire.

Nous ne rappellerons pas la législation antérieure résultant de la loi de 1883 et du décret de 1887. Le but poursuivi en 1903 a été de restreindre dans la mesure du possible la durée d'une procédure dont les délais peuvent être pleins d'inconvénients pour la population scolaire. Nous extrayons de la *loi du 10 juillet 1903* les dispositions suivantes :

Article 1. — « A défaut par une commune de pourvoir à une installation convenable du service scolaire, le préfet prend toutes les mesures utiles à cette installation et à l'acquisition du mobilier scolaire nécessaire. Si le service peut être assuré par une location, deux mois après une mise en demeure restée vaine, adressée au Conseil municipal, le bail de l'immeuble choisi par le préfet est passé au nom de la commune par le maire, ou, en cas de refus de celui-ci, par un délégué spécial désigné par l'administration préfectorale ; dans ce dernier cas, la commune ne peut être liée pour une durée supérieure à trois années.

Article 2. — « Lorsque, après avis du Conseil départemental de l'enseignement primaire, la construction d'une maison d'école est jugée nécessaire par le préfet, celui-ci met le Conseil municipal en demeure de choisir un emplacement et de désigner un architecte dans un délai qui ne peut excéder deux mois.

Si l'assemblée se conforme à cette injonction et si l'emplacement qu'elle propose est accepté, un nouveau délai de deux mois lui est imparti pour arrêter les plans et voter les ressources nécessaires.

Si au contraire dans le délai ci-dessus, le Conseil municipal refuse de délibérer ou propose un emplacement inacceptable, le préfet, après avis du Conseil départemental, désigne lui-même l'emplacement. Il invite de nouveau le Conseil municipal à choisir un architecte et à faire dresser les plans et devis. Si le Conseil ne procède pas à cette désignation dans le mois qui suit la mise en demeure adressée par le préfet, celui-ci fait lui-même

dresser les plans et devis par un architecte qu'il nomme à cet effet.

Dès que le projet est prêt, il est soumis au Conseil municipal qui est invité à l'approuver et à créer les ressources nécessaires à son exécution dans le délai d'un mois.

Faute par le Conseil de prendre cette délibération, le préfet approuve lui même le projet après l'avis de l'inspecteur d'académie, du Comité départemental des bâtiments civils et du Conseil départemental d'hygiène; il fixe le montant de la dépense par arrêté et indique comment il y sera pourvu sous réserve de ce qui est dit à l'article 4. »

Article 3. — « Le Conseil général, et pendant l'intersession la commission départementale, est appelé à donner son avis sur la subvention à allouer par l'Etat pour l'exécution dudit projet, approuvé ou non par le Conseil municipal... »

Article 4. — « Il est statué par un décret en Conseil d'Etat :
1° Sur le chiffre de la dépense lorsqu'il excède le maximum fixé par le tableau A annexé à la loi du 20 juin 1885;

2° Sur le montant et les conditions de l'emprunt à contracter ainsi que sur la désignation de l'établissement avec lequel la commune traitera;

3° Sur l'imposition d'office de la somme annuelle applicable à l'amortissement de l'emprunt...

Le préfet poursuit ensuite les mesures d'exécution et ouvre d'office au budget communal le crédit destiné à la dépense. »

Il faut remarquer que dans le cas où l'école doit servir à deux ou plusieurs communes, les Conseils municipaux répartissent la dépense entre elles. S'il y a désaccord, le Préfet statue après avis du Conseil départemental de l'enseignement primaire.

Enfin, d'après l'art. 5 de la loi de 1903, il est procédé de la même manière quand un immeuble construit peut être acquis et approprié en maison d'école ou bien lorsqu'il s'agit d'exécuter des travaux d'agrandissement et d'appropriation à une école existante.

Le Conseil d'Etat (arrêt du 19 mai 1905), a jugé que les grosses réparations des bâtiments communaux affectés à l'usage d'écoles sont à la charge des communes et que le Préfet peut sans excès de pouvoir inscrire d'office au budget communal les crédits destinés à la réparation des murs de clôture.

L'établissement d'un jardin par l'instituteur et l'institutrice est-il compris dans l'installation de l'école ? Non, a répondu le Conseil d'Etat (21 juin 1900) en refusant d'imposer de ce chef une commune par la voie de l'emprunt ou de l'imposition d'office. Comme contre-partie, l'instituteur n'est pas tenu d'entretenir le jardin lorsqu'il en existe un ; mais alors la commune peut en reprendre la jouissance.

Nous avons dit au début de ce paragraphe que si la commune ne possède pas d'habitations convenables le Conseil municipal a la faculté d'allouer aux maîtres des indemnités représentatives du logement en nature ; le taux de ces indemnités varie avec le titre des maîtres et l'importance de la population agglomérée. Il est déterminé dans les limites d'un maximum et d'un minimum fixés par le Préfet après avis du Conseil municipal et de l'Inspecteur d'Académie (loi du 19 juillet 1889, art. 10). Pour certains maîtres, ces chiffres sont augmentés d'un cinquième ou même d'un quart (décret du 20 juillet 1894). Enfin, la section de l'intérieur du Conseil d'Etat a émis le 15 novembre 1898 l'avis que la commune ne doit qu'une seule indemnité de logement et non deux indemnités distinctes à l'instituteur et à l'institutrice dans le cas où ils sont mariés entre eux.

3° Chauffage et éclairage des classes.

Ceci se passe de commentaires. La dépense d'éclairage sera assez rare.

4° Rémunération des gens de service. Balayage des classes.

Ces sortes de dépenses ne sont obligatoires que pour les écoles maternelles et pour les écoles primaires des communes de plus de 500 habitants. Dans les communes de moins de 500 habitants, lorsqu'aucun crédit n'est prévu de ce chef au budget municipal, le balayage des classes doit être assuré par les élèves assez âgés pour en être capables ou par leurs familles, mais non par les instituteurs ou les institutrices.

5° Mobilier scolaire et matériel d'enseignement.

Il ressort du tableau A annexé à la loi du 20 juin 1885, que la dépense du mobilier scolaire n'est obligatoire que jusqu'à concurrence de 500 francs par classe ; on comprend sous ce vocable, les pupitres, bancs avec casiers pour livres et encriers mobiles, une estrade et un bureau pour le maître, un poêle avec ses accessoires.

Dans toute école primaire élémentaire publique, dit l'article I du décret du 29 janvier 1890, le matériel d'enseignement à usage collectif comprend :

Un tableau noir avec ses accessoires.

Une armoire bibliothèque pour le dépôt des cahiers, des livres, des documents administratifs et des fournitures scolaires.

Un tableau du système métrique.

Une carte murale de France.

Dans les écoles de filles, l'étoffe nécessaire à l'enseignement élémentaire de la couture.

Une circulaire du Ministre de l'Instruction publique en date du 15 décembre 1891, prévoit les agrès et appareils de gymnastique voulus.

A l'entrée en fonction de l'instituteur, un inventaire du

mobilier de classe est dressé contradictoirement avec lui par les maires. L'instituteur est responsable de la perte de ces objets, non des détériorations par eux subies.

6° Registres et imprimés.

Les registres scolaires dont la fourniture est à la charge des communes comprennent :

Le registre matricule ou registre d'inscription des élèves admis à l'école.

Le registre d'appel ou registre de constatations de présence.

Le registre d'inventaire du mobilier personnel quand ce mobilier est fourni aux instituteurs par la commune.

Le catalogue des livres de la bibliothèque scolaire avec le registre des entrées et sorties.

Et en outre, dans les écoles maternelles, le registre destiné au médecin de l'école.

Telle est l'énumération de l'article 5 du décret de 1890.

L'article 6 ajoute que toute commune devra mettre à la disposition de la commission scolaire un registre de délibérations ainsi que les imprimés nécessaires pour l'exécution de la loi du 28 mars 1882.

7° Allocation aux chefs d'atelier, contre-mâîtres, et ouvriers.

Cette dépense est à la charge des communes qui l'ont votée ; elles sont toujours libres de la supprimer au moment du vote de leur budget.

Ces dispositions ont été étendues au traitement des maîtres spéciaux chargés dans certaines villes de l'enseignement de la gymnastique, du chant, du dessin, etc...

8° Indemnité à la maîtresse de couture.

Cette dépense n'est à la charge des communes que depuis

la loi du 25 juillet 1893 ; elle était acquittée auparavant par l'Etat (loi du 19 juillet 1889).

La maîtresse de couture est nommée par l'Inspecteur d'Académie ; son traitement fixé par le Préfet, ne peut dépasser 80 francs par an.

Appendice — Ecoles conventionnellement obligatoires.

L'article 15 de la loi du 30 octobre 1886, range dans cette catégorie :

1° Les écoles publiques de filles déjà établies dans les communes de 400 à 500 âmes.

2° Les écoles maternelles publiques qui sont ou seront établies dans les communes de plus de 2.000 âmes et ayant au moins 1.200 âmes de population agglomérée.

3° Les classes enfantines publiques confiées à des institutrices et comprenant des enfants des deux sexes.

Il résulte d'autres lois ou décrets que sont aussi des écoles conventionnellement obligatoires :

1° Les écoles primaires supérieures ;

2° Les écoles primaires supérieures professionnelles ou écoles manuelles d'apprentissage établies conformément aux lois ;

3° Les cours complémentaires ;

4° Les écoles pratiques de commerce ou d'industrie.

Les communes ont intérêt à ce que ces établissements soient assimilés aux écoles obligatoires pour que l'Etat participe aux frais d'entretien. Pour atteindre ce but, elles s'engageront à pourvoir à la dépense à elles impartie pendant 10 ans pour les écoles maternelles et enfantines et pendant 5 ans pour les autres. Si même la commune désirait

une subvention pour la construction de ses écoles, elle devrait s'engager pour 30 ans.

Les communes sont tenues pour les écoles primaires supérieures et les cours complémentaires au paiement d'indemnités de résidence et d'indemnités de logement égales à celles allouées aux directeurs d'écoles élémentaires à plus de deux classes.

Quant au mobilier des classes et au matériel d'enseignement, leur composition varie avec la nature de l'école.

Il faut observer que les écoles conventionnellement obligatoires ne gardent ce caractère que tant que dure l'engagement pris par la commune de les entretenir de concert avec l'Etat. Alors qu'elles n'ont plus qu'un caractère facultatif, le Conseil peut les supprimer et on a même reconnu au Conseil départemental de l'enseignement un droit analogue, sans le consentement du Conseil municipal.

A la matière se rattachent les dispositions de *la loi du 15 avril 1909* relative à la création de classes de perfectionnement annexées aux écoles élémentaires publiques et d'écoles autonomes de perfectionnement pour les enfants arriérés. La partie financière est réglée par les articles 4 et 5 de cette loi.

Article 4. — « La subvention accordée par l'Etat pour les dépenses de première installation, d'appropriation et d'agrandissement sera fixée dans les proportions déterminées par l'article 7 de la loi du 20 juin 1893.

Les travaux devront être exécutés conformément aux plans approuvés par le Ministre de l'Instruction publique et régulièrement reçus.

Article 5. — « Les dépenses ordinaires des écoles de perfectionnement et des classes annexés seront supportées par les com-

munes et départements fondateurs sous déduction des subventions accordées par d'autres départements et communes.

Les dépenses de l'enseignement sont à la charge de l'Etat dans les conditions prévues pour les écoles primaires élémentaires et supérieures. »

CHAPITRE VI

ENFANTS ASSISTÉS ET ALIÉNÉS

Les dépenses relatives à ces services n'entrent que pour une part contributive dans le budget des communes.

1° Enfants assistés.

On se reportera utilement aux indications données à propos du département.

En principe, la contribution du cinquième à fournir par la commune pour les dépenses des enfants assistés doit être prélevée sur toutes les communes du département. Le Conseil général qui fixe et répartit ce contingent autant que possible d'après le chiffre des revenus ordinaires de chaque commune et l'importance de la population, peut valablement exempter du paiement de celui-ci les communes trop pauvres pour pouvoir supporter la dépense. En tous cas, il importe peu que telle ou telle commune ait ou n'ait pas d'enfants assistés.

2° Aliénés.

La loi du 30 juin 1838 établit les conditions auxquelles on devra satisfaire pour faire admettre un aliéné dans un asile spécial. Les dépenses qui en résultent, c'est-à-dire les dépenses du transport et celles de l'entretien, du séjour et du traitement du malade sont, dit l'art. 27 de la loi, à la charge des personnes placées; à défaut, à la charge de ceux auxquels il peut être demandé des aliments.

Mais, ajoute l'article 28, si l'aliéné et sa famille sont

trop pauvres pour pouvoir acquitter ces frais, ils seront supportés par le département auquel l'aliéné appartient, avec le concours de la commune du domicile de l'aliéné. Ce domicile de secours est déterminé conformément aux dispositions de la loi du 15 juillet 1833 sur l'assistance médicale gratuite.

Dès qu'on demande à la commune de payer son contingent, elle doit le faire, quitte ensuite à se retourner contre l'aliéné et sa famille devant l'autorité judiciaire pour être remboursée.

Ce droit de recours lui est toujours ouvert et la commune ne serait pas liée par une mesure gracieuse du département qui aurait pris à sa charge, par exemption bénévole en faveur d'un aliéné, les frais prévus par la loi.

Les conseils généraux sont souverains pour déterminer le contingent à supporter par les communes du domicile de secours ; leurs pouvoirs ne sont limités par aucune disposition de lois, (les limites prévues par les circulaires du 5 août 1835, 5 août 1840 et 12 août 1841 n'ont aucune valeur pratique) ; ils sont libres d'adopter les bases de répartition qu'ils voudront et d'élever comme ils le jugent convenable la quotité due par la commune.

La charge des communes est parfois restreinte et même réduite à néant grâce aux sommes versées par les hospices en vertu de l'art. 28, 2^e de la loi du 30 juin 1838 qui s'applique aux hospices à qui, avant cette loi de 1838, étaient affectées spécialement pour le traitement des aliénés des rentes ou fondations. Cette contribution des hospices consiste en une indemnité proportionnée au nombre des aliénés dont le traitement ou l'entretien était à leur charge et qui seraient placés dans un établissement spécial d'aliénés.

CHAPITRE VII

DETTES EXIGIBLES

L'article 136 (17°) de la loi de 1884 range au nombre des dépenses obligatoires des communes l'acquittement des dettes exigibles. Qu'est-ce donc qu'une dette exigible ?

Tout le monde admet aujourd'hui — et le rapporteur de la loi du 30 juin 1907 à la Chambre des Députés, M. Bonnevey y a renvoyé expressément — la définition suivante de M. Morgand.

« On entend par dette, toute obligation ou tout engagement qui lie la commune envers un tiers et qui donne à ce tiers le droit d'exiger le paiement de la somme qui en fait l'objet. Toute dette ne constitue pas une dépense obligatoire susceptible d'être inscrite d'office au budget municipal. Elle n'a ce caractère qu'autant qu'elle est exigible, c'est-à-dire qu'elle est échue, liquidée et non contestée. Si la commune a terme pour se libérer, si la dette n'est pas déterminée quant à son chiffre ou si elle est contestée dans sa quotité ou son existence, elle n'est pas exigible dans le sens de la loi et le créancier, avant de pouvoir en réclamer le paiement devant l'autorité administrative supérieure, doit, soit attendre l'échéance du terme, soit s'adresser à la juridiction compétente pour faire liquider sa créance ou pour en faire reconnaître l'existence ».

Cette dette peut résulter de différentes causes, par exemple de contrats, d'actes, de condamnations judiciaires ou encore de délibérations prises dans les formes légales, approuvées par l'autorité supérieure s'il y a lieu, quand ces délibérations sont susceptibles de constituer titre à l'égard d'autres administrations publiques ou de particuliers.

Exception faite de ce dernier cas, comme les communes ne s'obligent pas de la même manière que les particuliers, il nous faut indiquer les conditions originaires de la dette auxquelles son caractère de dépense obligatoire est subordonné, et à cet égard nous distinguerons entre les dettes contractuelles et les dettes délictuelles.

1° Dettes contractuelles.

La commune étant incapable et mineure, pour qu'une dette soit à sa charge, elle doit avoir été contractée par son représentant légal avec l'autorisation de l'administration supérieure quand cette formalité est exigée. Remarquons d'ailleurs que le maire, représentant légal, ne peut engager conventuellement la commune que s'il en est autorisé par le Conseil municipal, sauf les cas de force majeure et de de nécessité absolue.

Il se peut que le maire ait agit sans l'autorisation du Conseil municipal. La commune est-elle tenue des obligations qu'on lui a ainsi fait contracter tout au moins en proportion du profit dont elle a bénéficié ? — Cette question a donné lieu à beaucoup de controverses. Il nous semble qu'il faut répondre par l'affirmative, en vertu du principe que nul ne doit s'enrichir injustement ; beaucoup de tribunaux de l'ordre judiciaire sont d'ailleurs aussi en ce sens.

En cas de contestations relatives aux dettes des com-

munes, la compétence appartient aux tribunaux judiciaires, sauf dispositions spéciales.

Notons qu'en cas de refus du Conseil municipal de voter les crédits nécessaires pour l'acquittement des dettes exigibles, on peut recourir à l'inscription d'office et à la vente des biens communaux.

2° Dettes délictuelles.

En vertu de l'article 106 de la loi de 1884, les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence sur leur territoire.

C'est, contrairement à la loi de l'an IV qui en est l'origine, une responsabilité purement civile à la charge de la commune sauf répartition ultérieure du montant des condamnations entre les habitants.

La responsabilité de la commune existe, alors même que la sédition revêt un caractère politique, alors même que le dommage a été causé non par l'émeute, mais par la répression de l'émeute.

S'il y a eu concours de délinquants de plusieurs communes, chacune est responsable des dégâts dans la proportion qui sera fixée par les tribunaux (art. 107).

L'art. 108 énumère les cas dans lesquels cesse la responsabilité des communes et l'art. 109 règle le recours des communes contre les auteurs et complices du délit.

Les articles 106 à 109 de la loi municipale précités sont en cours de réforme législative.

Article 106 nouveau (texte du Sénat, adopté par la Chambre des Députés le 20 janvier 1914).

« Les communes sont civilement responsables des dégâts et dommages résultant des crimes et délits commis à force ouverte ou par violence, sur leur territoire, par des attroupements ou

rassemblements armés ou non armés, soit envers les personnes, soit contre les propriétés publiques ou privées. Les indemnités, les dommages-intérêts et les frais dont la commune est responsable sont répartis, en vertu d'un rôle spécial, entre toutes les personnes inscrites au rôle d'une des contributions directes, à l'exception des victimes des troubles auxquelles auront été allouées ces indemnités (1), proportionnellement au montant en principal de toutes leurs contributions directes.

Si le montant des dommages-intérêts et des frais mis à la charge de la commune excède le quart du produit en principal des contributions directes et des taxes d'octroi et taxes de remplacement réunies, le paiement en sera effectué au moyen d'un emprunt qui sera remboursé à l'aide d'une imposition extraordinaire perçue, chaque année, en vertu d'un rôle spécial, établi comme il est dit au paragraphe précédent, et concurremment dans les communes à octroi, par une majoration proportionnelle de 25 0/0 au maximum de toutes les taxes d'octroi et taxes de remplacement existantes, au besoin prorogées à cet effet.

Cet emprunt et la création des ressources destinées à en assurer le service et l'amortissement sont autorisés par décret en Conseil d'Etat.

Faute par la commune de prendre les mesures nécessaires pour le paiement des frais et dommages-intérêts mis à sa charge dans le délai de un mois à dater de la fixation et de la répartition définitives du montant de ces frais et dommages-intérêts, il y est procédé d'office par décret en Conseil d'Etat dans les conditions ci-dessus spécifiées.

Les dispositions du présent article ne sont pas applicables lorsque les dommages causés sont le résultat d'un fait de guerre.

Article 107. — « Si les attroupements ou rassemblements ont été formés d'habitants de plusieurs communes, chacune d'elles est responsable des dégâts et dommages causés, dans la proportion fixée par les tribunaux civils.

Le § 1, 2 et 4 de l'*art.* 103 adoptés par la Chambre des

(1) Antérieurement au vote de cette disposition le Conseil d'Etat par arrêt du 23 décembre 1910 s'était prononcé en sens contraire.

des Députés sont les mêmes que ceux qui avaient votés au Sénat ; le troisième paragraphe a subi quelques modifications ; le cinquième § est dû à la Chambre à l'initiative de M. Haudos.

« L'Etat contribue pour moitié, en vertu du risque social, au paiement des dommages-intérêts et frais, visés par l'article 106.

Toutefois, si la municipalité a manqué à ses devoirs, par inertie ou connivence avec les émeutiers, l'Etat peut exercer un recours contre la commune, à concurrence de 60 0/0 des sommes mises à sa charge par le § précédent.

Si au contraire, et sous réserve de l'application du § précédent, la commune n'a pas, momentanément ou de façon permanente, la disposition de la police locale ni de la force armée, ou si elle a pris toutes les mesures en son pouvoir à l'effet de prévenir ou de réprimer les troubles, elle peut exercer un recours contre l'Etat dans les mêmes proportions.

Les actions tant au principal qu'en garantie seront portées devant les tribunaux civils qui statueront comme en matière sommaire.

Les communes sont dispensées provisoirement du paiement des sommes dues au Trésor pour droits de timbre et d'enregistrement à raison de ces actions. Les actes de procédure faits à la requête des communes, les jugements dont l'enregistrement leur incombe, les actes et titres produits par elles pour justifier de leurs droits et qualités sont visés pour timbre et enregistrés en débet. Les droits dont le paiement aura été différé en vertu du § précédent deviendront exigibles dès que les décisions judiciaires seront définitives à l'égard des communes qui s'en libéreront, le cas échéant, conformément aux dispositions de l'article 106.

Article 109. — « L'Etat, la commune ou les communes déclarées responsables peuvent exercer un recours contre les auteurs ou les complices du désordre. »

Ces articles nouveaux ont été déclarés applicables à la ville de Paris.

Plusieurs dispositions transitoires ont été également adoptées.

Les communes encourent aussi certaines responsabilités spéciales établies par les lois et pouvant donner lieu à des dettes exigibles à leur charge ; ainsi la responsabilité de droit commun de l'article 1.382 du Code civil pour les actes accomplis par leurs agents.

La loi du 28 septembre 1794 dans son article 41 décide que :

« Tout voyageur qui déclorra un champ pour se faire un passage dans sa route paiera le dominage fait au propriétaire et de plus une amende de la valeur de 3 journées de travail à moins que le juge de paix du canton ne décide que le chemin public était impraticable et alors les dommages et les frais de clôture seront à la charge de la communauté. »

Les communes sont responsables, d'après le Code forestier, des condamnations pécuniaires contre les pères communs (article 72-3^o) et contre certains entrepreneurs de coupes (article 82).

CHAPITRE VIII

VOIRIE

L'article 136 met à la charge des communes :

Les dépenses des chemins vicinaux dans les limites fixées par la loi.

Les frais d'établissement et de conservation des plans d'alignement et de nivellement.

Ce sont de ces deux sortes de dépenses dont nous allons nous occuper ci-dessous en nous étendant surtout sur les premières.

A. — Chemins vicinaux

Déjà dans les lois des 23 septembre-6 octobre 1781 nous trouvons les dispositions suivantes :

« Les chemins reconnus par le Directoire de district pour être nécessaires à la communication des paroisses seront rendus praticables et entretenus aux dépens des communautés sur le territoire desquelles ils sont établis. »

Le 4 Thermidor An X, un arrêté des consuls (art. 6 du titre II) décidait que les communes auraient la charge des chemins vicinaux ; les Conseils municipaux émettront leurs vœux sur les modes les plus convenables d'assurer leur réparation ; ils étaient invités à proposer à cet effet l'orga-

nisation qui leur paraîtrait devoir être préférée pour la prestation en nature.

L'organisation actuelle résulte de la loi du 28 juillet 1824 et surtout de celle du 21 mai 1836.

Article 4. — Les chemins vicinaux légalement reconnus sont à la charge des communes sauf les dispositions de l'article 7 ci-après :

Article 7. — Les chemins vicinaux peuvent selon leur importance être déclarés chemins vicinaux de grande communication par le Conseil général sur l'avis des Conseils municipaux, des Conseils d'arrondissement et sur la proposition du préfet.

Sur les mêmes avis et proposition le Conseil général détermine la direction de chaque chemin vicinal de grande communication et désigne les communes qui doivent contribuer à sa construction ou à son entretien.

Les autorités compétentes ont été modifiées par la loi du 10 août 1871.

Pour les chemins vicinaux ordinaires, la Commission départementale statue sur la reconnaissance ou le classement, sauf appel au Conseil général ou recours devant le Conseil d'Etat.

Pour les chemins vicinaux de grande communication, le Conseil général statue ; il n'est pas lié par l'avis des Conseils municipaux et il est juge souverain du degré d'intérêt des communes à la construction ou à l'entretien des grandes lignes vicinales.

Si les dépenses des chemins vicinaux ordinaires sont obligatoires pour les communes, elles ne le sont que dans certaines limites fixées par la loi.

Loi du 21 mai 1836. Article 2. — En cas d'insuffisance des ressources ordinaires des communes, il sera pourvu à l'entretien des chemins vicinaux à l'aide, soit de prestations en nature, dont

le maximum est fixé à trois journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes, et dont le maximum est fixé à cinq.

La sanction de l'article 2 se trouve dans l'article 5.

Article 5. — Si le Conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté dans la session désignée à cet effet les prestations et centimes nécessaires ou si la commune n'en a pas fait emploi dans les délais prescrits, le préfet pourra d'office, soit imposer la commune dans les limites du maximum, soit faire exécuter les travaux.

Chaque année le préfet communiquera au Conseil général l'état des impositions établies d'office en vertu du présent article.

Il n'est pas douteux que seules les règles de l'article 149 de la loi du 5 avril 1834 s'appliquent à la quotité de cette imposition d'office.

Quant aux chemins vicinaux de grande communication, nous avons vu que le Conseil général arrête souverainement le montant des prestations, centimes spéciaux et prélèvements sur les revenus ordinaires à la charge de chacune des communes entre lesquelles est répartie la dépense. L'Administration, en l'espèce le Préfet, est armée pour l'exécution de cette décision du même pouvoir d'imposition d'office que pour les chemins vicinaux ordinaires en vertu de l'article 9 de la loi de 1836.

Article 9. — Les chemins vicinaux de grande communication sont placés sous l'autorité du préfet. Les dispositions des articles 4 et 5 de la présente loi leur sont applicables.

Quelle est la source de cette obligation des communes ?

Est-ce la délibération du Conseil général ou l'arrêté d'imposition d'office par le Préfet ? Le Conseil d'Etat (arrêt du 20 avril 1892) s'est prononcé en faveur de la première solution. Si donc les communes n'ont pas attaqué dans le

délai de trois mois pour excès de pouvoir la délibération qui leur a été notifiée elles ne peuvent demander l'annulation de l'arrêté.

Il existe un certain nombre de conditions pour que les dépenses des chemins vicinaux soient obligatoires.

A. — Quant à l'ouverture et le redressement. — Il ne peut bien entendu s'agir ici que des chemins vicinaux ordinaires, ceux dont la commission départementale ordonne l'ouverture ou le redressement.

Cette commission peut-elle statuer contrairement à l'avis du Conseil municipal intéressé? Non, car le vote de ce dernier est nécessaire pour que la commune supporte des dépenses obligatoires quant à la construction d'un chemin vicinal ordinaire.

Cependant la Commission départementale peut passer outre à l'opposition du Conseil municipal dans le cas où une commune voisine intéressée à l'établissement ou à l'amélioration de ce chemin consent à prendre à sa charge toutes les dépenses de construction et d'entretien dont il s'agit.

B. — Quant à l'élargissement. — Rappelons que le pouvoir de décision en matière d'élargissement appartient à la Commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires et au Conseil général quand il s'agit de chemins de grande communication et d'intérêt commun.

La question se pose dans les termes suivants :

Le Conseil général ou la Commission départementale suivant les cas peuvent-ils ordonner l'élargissement contrairement à l'avis du Conseil municipal?

Deux hypothèses sont à envisager.

Si l'élargissement comporte purement et simplement l'incorporation de parcelles riveraines au sol du chemin,

sans qu'il soit besoin d'exécuter aucun travail, la dépense qui en résulte ne consiste que dans le paiement des terrains. La décision d'élargissement opère une véritable translation de propriété. Des indemnités peuvent être réclamées à la commune par les riverains dont les parcelles ont été incorporées au sol du chemin ; elles ont pour les communes le caractère de dettes exigibles, donc de dépenses obligatoires et l'élargissement dont il s'agit pourra être prononcé sans que l'avis conforme du Conseil municipal soit nécessaire.

Mais l'élargissement peut comporter des dépenses de travaux de terrassement, soit déblais, soit remblais. Ces dépenses ne sont pas obligatoires pour les municipalités et dès lors la commission départementale ne peut passer outre à l'opposition des représentants de la commune.

B. — Plans d'alignement et de nivellement

1° Plan d'alignement.

Il indique la direction, la pente et la largeur des rues. Quant à la largeur il mentionne également celle que les rues sont destinées à recevoir.

Cette obligation d'établir un plan général d'alignement est due pour les villes à la loi du 16 septembre 1807. La loi du 18 juillet 1837 a généralisé ; désormais toutes les communes sont tenues de ce chef et c'est une dépense obligatoire.

L'approbation du préfet est nécessaire pour établir ou modifier un plan d'alignement (décret du 25 mars 1852).

2° Plans de nivellement.

Comme pour les plans d'alignement les communes sont obligées de les établir et de les conserver. Ils doivent être reliés en forme d'atlas.

Auparavant, le plus souvent, le même plan faisait figurer les alignements et les nivellements. Quelques villes seulement avaient été obligées d'établir des plans distincts (décret du 26 mars 1852 pour Paris). Aujourd'hui toutes les communes sont astreintes à cette dualité, les plans de nivellement étant comme ceux d'alignement approuvés par l'autorité supérieure.

CHAPITRE IX

DÉPENSES DIVERSES

1^o Frais et dépenses des Conseils de prud'hommes et menus frais des chambres consultatives des arts et manufactures pour les communes où elles existent.

a) Conseils de prud'hommes.

L'article 136, § 15, de la loi de 1884, dispose que les frais des Conseils de prud'hommes sont supportés par les communes comprises dans le territoire de leur juridiction et répartis proportionnellement au nombre des électeurs inscrits sur les listes électorales spéciales à l'élection.

Autrefois la dépense n'incombait qu'à la commune où siégeait le Conseil de prud'hommes.

Avant 1907, l'énumération de ces dépenses se trouvait dans les articles 68 et 69 du décret du 11 juin 1869. Mais la loi du 27 mars 1907, a modifié cet état de choses et édicté les obligations suivantes :

Article 61. — Le local nécessaire aux Conseils de prud'hommes est fourni par la ville où ils sont établis.

Article 62. — Les dépenses obligatoires pour les communes comprises dans la circonscription d'un Conseil de prud'hommes sont les suivantes :

- 1^o Frais de premier établissement ;
- 2^o Achat des insignes ;

3° Chauffage ;

4° Eclairage et menus frais ;

5° Frais d'élection ;

6° Rétribution du ou des secrétaires et du ou des secrétaires adjoints attachés au Conseil.

Article 63. — Le président de chaque Conseil de prud'hommes soumet dans le courant du mois de décembre de chaque année à l'approbation du préfet du département l'état des dépenses désignées à l'article ci-dessus.

Il reste bien entendu que comme auparavant le secrétaire du Conseil de prud'hommes ou le greffier du Tribunal de commerce a la charge des frais d'expédition de registres et de papier.

b) Chambres consultatives des arts et manufactures.

Leurs menus frais consistent dans le loyer de la salle nécessaire pour tenir les séances et les menus frais de bureau. Contrairement à ce qui a lieu pour le Conseil de prud'hommes ces dépenses sont supportées seulement par la commune où se trouve la Chambre consultative.

2° Frais de casernement.

L'article 136, § 12, de la loi de 1884, a été comme nous l'avons dit dans l'historique, abrogé par la loi de 1905 de séparation de l'Eglise et de l'Etat.

Mais ce paragraphe réservait l'exécution des lois spéciales concernant les bâtiments affectés à un service militaire ; ces dispositions n'ont pu être abrogées par la loi de 1905 et nous allons étudier les dépenses obligatoires qui incombent de ce chef à la commune.

Les communes autrefois étaient tenues d'entretenir les bâtiments et les lits militaires. L'article 46 de la loi du 15 mai 1818 a transformé cette obligation en une redevance annuelle à payer, cette redevance ne pouvant s'élever au-

dessus de 7 francs par homme et 3 francs par cheval pendant la durée de l'occupation.

Elle est due aussi bien pour les troupes de la marine que pour celles de l'armée de terre.

L'ordonnance réglementaire du 5 août 1818, qui complète cette loi porte dans son article 1^{er} que seules les communes ayant un octroi paieront des frais de casernement sans qu'il soit nécessaire que les casernes appartiennent aux communes ou que les troupes soient casernées dans le rayon de l'octroi.

Le calcul des frais de casernement est basé sur le nombre effectif des journées d'occupation des hommes et des chevaux logés dans les bâtiments ou établissements militaires et aussi sur le nombre des officiers et agents militaires de tout grade qui ont droit au logement en nature conformément aux règlements.

A raison de certaines circonstances, notamment de leur situation financière, les communes peuvent obtenir des dégrèvements partiels ou même totaux (loi du 30 décembre 1903, art. 25).

Ainsi, dans certaines conditions, l'ordonnance de 1818 et la loi de 1903 ordonnent des dégrèvements gracieux aux municipalités ; dans un cas ces dernières ont un véritable droit à la réduction des frais de casernement : c'est lorsque en vertu de la loi du 29 décembre 1897, elles ont supprimé entièrement les taxes d'octroi sur les boissons dites hygiéniques.

Les tribunaux judiciaires sont compétents dans toutes les contestations qui pourraient s'élever en la matière entre l'Etat et les Communes :

Ajoutons enfin que les communes qui suppriment leur octroi ne sont pas complètement affranchies de la redevance (Conseil d'Etat, 5 août 1902).

CHAPITRE X

DÉPENSES SE RATTACHANT A L'ARTICLE 136 § 20 DE LA LOI DU 5 AVRIL 1884

Le dernier paragraphe de l'article 136 s'exprime ainsi :
Sont obligatoires....

§ 20. — Les dépenses occasionnées par l'application de l'article 85 de la présente loi et généralement toutes les dépenses mises à la charge des communes par une disposition de loi.

C'est de ces dépenses que nous allons nous occuper.

1^o Dépenses occasionnées par l'application de l'article 85.

« Dans le cas où le maire refuserait ou négligerait de faire un des actes qui lui sont prescrits par la loi, le préfet, peut, après l'en avoir requis, y procéder d'office par lui-même ou par un délégué spécial.

Sous la législation antérieure à 1884, on avait toujours hésité à autoriser cette imputation au budget de la commune ; il est maintenant hors de doute que cette dépense ne soit obligatoire. Elle comprend les frais de publication et d'affichage de l'arrêté préfectoral, et, s'il y a lieu, les frais de voyage et d'honoraires du délégué spécial. Mais le cas de mandataires salariés n'est que l'exception ; la circulaire du 15 mai 1884 recommande aux préfets, dans la me-

sure du possible, de nommer un délégué gratuit, par exemple un membre d'un corps élu du département.

2° Dépenses occasionnées par l'application des articles 93, 160 et 163 de la loi de 1884.

Quoique l'article 136 ait omis de le dire, il est hors de doute que les dépenses résultant des articles 93, 160 et 163 de la loi municipale ne soient obligatoires. Nous étudierons plus loin les dépenses des syndicats des communes.

Article 93. — Le maire, ou à son défaut le sous-préfet, pourvoit d'urgence à ce que toute personne décédée soit ensevelie et inhumée décemment, sans distinction de culte ni de croyance.

Ces dispositions qui visent notamment les corps des personnes mortes subitement ou trouvées mortes sur le territoire de la commune — par exemple des naufragés ou assassinés — étaient déjà prévues dans l'article 26 du décret du 25 prairial, an XII et l'article 3, § 4 du décret du 18 juin 1811. Si ces frais sont obligatoires pour les communes, ils peuvent en revanche être recouvrés contre les familles.

Article 160. — Les budgets et les comptes des communes restent déposés à la mairie ; ils sont rendus publics dans les communes dont le revenu est de 100.000 francs et au-dessus et dans les autres quand le Conseil municipal a voté la dépense de l'impression.

La dépense n'est donc obligatoire que pour les communes ayant un revenu de 100.000 francs et au-dessus.

Une commission syndicale peut être instituée par décret du Président de la République lorsque plusieurs communes possèdent des biens ou des droits indivis.

Les dépenses en sont obligatoires aux termes de l'article 163 ainsi conçu :

« La répartition des dépenses votées par la Commission syndicale est faite entre les communes intéressées par les Conseils municipaux. — Leurs délibérations seront soumises à l'approbation du préfet. — En cas de désaccord entre les Conseils municipaux, le préfet prononcera sur l'avis du Conseil général, ou, dans l'intervalle des sessions, de la Commission départementale. Si les Conseils municipaux appartiennent à des départements différents il sera statué par décret. La part de la dépense définitivement assignée à chaque commune sera portée d'office aux budgets respectifs conformément à l'article 149 de la présente loi. »

Alors qu'autrefois les dépenses étaient votées par les Conseils municipaux, elles le sont aujourd'hui seulement par la commission syndicale. Remarquons aussi que sous l'empire de la loi du 10 août 1871, article 46, § 23, le droit de statuer en cas de désaccord entre les Conseils municipaux appartenait au Conseil général; la loi de 1837 exigeait même l'avis préalable des Conseils d'arrondissement.

Avant de recourir aux budgets des communes syndiquées la commission syndicale doit, tout d'abord, employer à l'acquittement des dépenses afférentes aux biens et droits indivis, les ressources provenant des taxes imposées aux habitants qui jouissent de ces biens en nature, ou des produits de l'exploitation de ces biens (rapport de M. Demôle au Sénat lors de la discussion de la loi de 1884).

3° Dépenses des syndicats des communes.

Aux termes de l'article 177, le budget du syndicat pourvoit aux dépenses de création et d'entretien des établissements ou services pour lesquels le syndicat est constitué.

Les recettes de ce budget comprennent entr'autres la contribution des communes associées. Cette contribution est obligatoire pour les dites communes pendant la durée de l'association et dans la limite des nécessités du service; et cette contribution est telle que les délibérations initiales

des Conseils municipaux l'ont déterminée. Les communes associées pourront affecter à cette dépense leurs ressources ordinaires ou extraordinaires disponibles. Elles sont en outre autorisées à voter à cet effet cinq centimes spéciaux.

M. Morgand veut voir dans ces charges communales une véritable dépense obligatoire nouvelle.

M. Block (1) pense toutefois que si le concours des communes est obligatoire, la loi n'a pas entendu ajouter une dépense obligatoire à celles qu'énumère la loi municipale. L'obligation, ici, ne résulte pas d'une décision de la loi; c'est une obligation purement contractuelle, une dette de droit commun, dont le montant est déterminé par l'engagement même des communes contractantes. Sous bénéfice du peu d'intérêt pratique de cette divergence d'idées, nous serions plutôt enclins à nous ranger à l'avis de M. Block.

4^o Visites des fours et cheminées.

L'article 97, § 6, de la loi de 1884 dit que la police municipale a entr'autres pour objet le soin de prévenir les incendies. On se réfère ainsi à la loi du 28 septembre-6 octobre 1791, titre II, article 9, d'après laquelle les municipalités sont obligées de faire procéder chaque année à la visite des fours et cheminées éloignés de moins de cent toises d'autres habitations afin d'examiner si les règlements sont observés et d'ordonner la réparation ou la démolition de ceux qui présenteraient quelque danger. Les frais qui en résultent sont obligatoires.

La Cour de cassation, dans un arrêt du 24 mars 1866, a décidé que le domicile des citoyens étant inviolable, hors des cas prévus par la loi, les particuliers peuvent refuser accès aux maçons, désignés comme inspecteurs, qui ne

(1) Maurice Block. — *Dictionnaire de l'Administration française.*

seraient pas accompagnés du maire ou d'un autre officier de police judiciaire ; ces visites ne peuvent avoir lieu que pendant le jour.

5° Travaux de défense contre les inondations.

Le même article 97, § 6, confie aux officiers de la police municipale le soin de prévenir les inondations.

La part contributive de la commune dans les travaux de défense contre les inondations est déterminée par les premiers articles de la *loi du 28 mai 1858*.

Article 1. — Il sera procédé par l'Etat à l'exécution des travaux destinés à mettre les villes à l'abri des inondations.

Les départements, les communes et les propriétaires concourront aux dépenses de ces travaux dans la proportion de leur intérêt respectif.

Article 2. — Les travaux seront autorisés par décrets rendus dans la forme des règlements d'administration publique.

Ces décrets détermineront pour chaque entreprise la répartition des dépenses entre l'Etat, les départements, les communes et les propriétaires intéressés.

Article 3. — Chaque décret sera précédé d'une enquête dans laquelle les intéressés seront appelés à présenter leurs observations sur le projet de répartition des dépenses.

Article 4. — La part de dépense mise à la charge des départements ou des communes sera inscrite au budget départemental ou communal comme dépense obligatoire.

6° Éclairage et chauffage des corps de garde des troupes de passage.

Ces dépenses résultent de l'art. 20 de la loi du 1^{er} février 1791. Les frais de chauffage et d'éclairage des corps de garde des troupes casernées même temporairement dans une ville sont à la charge de l'Etat.

7° Chambres et dépôts de sûreté.

La loi du 28 germinal an VI oblige les communes qui

n'ont pas de prison à posséder une chambre ou un dépôt de sûreté afin de recevoir les individus qui seront ensuite transférés dans une maison d'arrêt ou traduits devant les magistrats instructeurs.

8° Secours aux hospices dans les communes de plus de 5.000 habitants.

Il y a controverse pour savoir si une telle obligation existe pour les communes. Sans prendre parti, nous rappellerons le texte de l'*art. 9 de la loi du 11 frimaire An VII* sur lequel les partisans de l'obligation s'appuient :

« Les sommes nécessaires pour compléter le fonds d'entretien des hospices civils et des distributions de secours à domicile seront à la charge des cantons où ces établissements ont lieu, et feront en conséquence partie des dépenses municipales dans les cantons composés de plusieurs communes et des dépenses municipales et communales dans les communes formant ou considérées comme formant à elles seules un canton. »

9° Matrices cadastrales.

La loi du 3 Frimaire An VII, articles 34 et suivants, prévoit que chaque année il y a lieu de modifier les matrices cadastrales pour les mettre en conformité avec les mutations qui sont survenues parmi les contribuables.

Ce travail est peu coûteux : les frais en sont supportés obligatoirement par les communes et remboursés au directeur des contributions directes qui en a fait l'avance.

Quant au renouvellement et à la formation des matrices l'*art. 37 de la loi* dispose qu'aucune matrice de rôle ne pourra être renouvelée que sur la demande de l'administration centrale du département. La dépense est donc facultative.

10° Révision des évaluations cadastrales en cas de réunion de communes.

Dans le cas de réunion d'une commune ou d'une portion de commune à une autre commune, dit la *loi du 12 août 1876*, les évaluations cadastrales des propriétés bâties et non bâties doivent être modifiées de manière à maintenir pour chaque parcelle le chiffre de la cotisation foncière en principal qu'elle supportait antérieurement, sans préjudice des changements que pourrait éprouver cette cotisation, soit par suite d'une nouvelle répartition des contingents entre les communes, soit par suite du renouvellement total ou partiel des opérations cadastrales.

Les frais nécessités par les opérations effectuées en exécution de ces dispositions sont supportés par les communes auxquelles les territoires en question ont été annexés, à moins que le Conseil général n'en autorise le prélèvement sur les fonds départementaux.

11° Envoi des indigents aux eaux thermales.

Aux termes de l'*art. 6 de l'arrêté du 29 Floréal An VII*,

Les dépenses et frais de route des indigents qui se présenteront, en exécution de l'arrêté du 23 vendémiaire dernier, pour recevoir gratuitement le secours des eaux minérales seront à la charge des communes qui les auront adressés, comme objet de dépenses communales, à l'effet de quoi elles prendront les mesures convenables pour y pourvoir.

Les fonds destinés à cette dépense sont imputés d'abord sur les revenus des établissements de secours à domicile que possède la commune. Au cas d'insuffisance de ces revenus, vérifiée lors de l'examen annuel par le Conseil municipal des comptes et budgets de ces établissements, les frais sont mis à la charge des communes dont la municipalité a autorisé le voyage des indigents.

12° Frais des instances judiciaires.

Le *décret du 18 juin 1811, art. 157 et 158* dispose :

Article 157. — Ceux qui se seront constitués parties civiles

soit qu'ils succombent ou non, seront personnellement tenus des frais d'instruction, expédition et signification des jugements, sauf leur recours contre les prévenus ou accusés qui seront condamnés et contre les personnes civilement responsables du délit.

Article 158. — Sont assimilés aux parties civiles...

2° Les communes et les établissements publics dans les procès instruits ou à leur requête ou même d'office pour crimes ou délits commis contre leurs propriétés.

Le Conseil d'Etat (arrêt du 7 août 1900) a décidé que ces dispositions s'appliquaient aussi au cas de contraventions de simple police.

L'article 107 du Code Forestier apporte une dérogation à ces principes en déclarant que les poursuites dans l'intérêt des communes et des établissements publics pour délits ou contraventions commises dans leurs bois, et la perception des restitutions et dommages-intérêts prononcés en leur faveur seront effectuées sans frais par l'administration forestière.

13° Logement du président des assises.

Aux termes de l'article 1 du décret du 27 février 1811 dans toute commune où se tiendront les assises, le magistrat qui viendra les présider sera logé, soit à l'Hôtel de Ville, soit au Palais de Justice, s'il s'y trouve des appartements commodes et meublés ; dans le cas contraire, dans une maison particulière et meublée, qui aura d'avance été désignée par le maire.

Le Conseil d'Etat dans un arrêt du 15 décembre 1869 a déclaré cette dépense obligatoire.

Dans les villes chefs-lieux de Cour d'appel le conseiller président des assises conservant son rang en dehors de la Cour d'assises, il n'y a pas lieu à obligation pour la ville.

14° Commissions cantonales de statistique.

Nous extrayons du *décret du 1^{er} juillet 1852* les dispositions suivantes :

Article 1. — Il sera formé une commission de statistique permanente au chef-lieu de chaque canton.

Article 4. — Dans les villes, chefs-lieux de département ou d'arrondissement, comprenant plusieurs cantons, il n'y aura qu'une seule commission de statistique pour les divers cantons, sous la présidence du préfet ou du sous-préfet.

Article 5. — A Paris et à Lyon, il sera formé une société de statistique pour chaque arrondissement communal sous la présidence du maire de l'arrondissement.

Article 22. — Les dépenses de matériel auxquelles pourront donner lieu leurs travaux seront à la charge de la commune chef-lieu de canton.

Dans ces dépenses de matériel on devra comprendre les frais de chauffage et d'éclairage nécessités par les réunions et les fournitures de bureau.

Le Conseil d'Etat n'a pas été appelé à se prononcer sur le caractère obligatoire de ces frais. On pourrait le nier, le décret de 1852 n'ayant pas force de loi.

15° Mise en valeur des terrains communaux incultes.

a) *Mise en valeur des marais et terres incultes.* — La matière est réglée par une loi du 28 juillet 1860 et le décret du 6 février 1861.

Loi du 28 juillet 1860. Article 1. — Seront desséchés, assainis, rendus propres à la culture ou plantés en bois, les marais et les terres incultes appartenant aux communes ou sections de communes dont la mise en valeur aura été reconnue utile.

Article 2. — Lorsque le préfet estime qu'il y a lieu d'appliquer aux marais ou terres incultes d'une commune les dispositions de l'article 1 il invite le Conseil municipal à délibérer...

Article 3. — En cas de refus ou d'abstention par le Conseil municipal comme en cas d'inexécution de la délibération par lui prise, un décret rendu en Conseil d'Etat après avis du Conseil

général, déclare l'utilité des travaux et en règle le mode d'exécution...

Article 4. — Les travaux sont effectués aux frais de la commune ou des sections propriétaires.

Si les sommes nécessaires à ces dépenses ne sont pas fournies par les communes, elles sont avancées par l'Etat, qui se rembourse de ses avances, en principal et intérêt, au moyen de la vente publique d'une partie des terrains améliorés, opérée par lots s'il y a lieu.

Article 5. — Les communes peuvent s'exonérer de toute répétition de la part de l'Etat en faisant l'abandon de la moitié des terrains mis en valeur.

Ce droit d'option s'exerce lors de la mise en demeure faite à la commune d'avoir à déclarer si elle entend user de la faculté à elle réservée par l'art. 5 de la loi du 23 juillet 1860 de se libérer de toute répétition de la part de l'Etat en lui faisant l'abandon de la moitié des terrains mis en valeur, ou si elle entend payer en argent les avances de l'Etat (décret du 6 février 1861, art. 17).

Des dispositions analogues ont été prévues pour les dunes notamment par le décret du 14 décembre 1810 et l'ordonnance du 15 juillet 1818 (Pas-de-Calais).

b) Reboisement et gazonnement des montagnes. — La loi du 4 avril 1882 et le règlement d'administration publique du 11 juillet 1882 ont imposé aux propriétaires de terrains en montagne, consacrés habituellement à des pâturages, différentes obligations consistant en travaux de restauration et travaux de conservation.

Les communes étant souvent propriétaires de terrains de cette sorte sont aussi soumises à ces charges pour le détail desquelles il nous suffira de renvoyer aux dispositions légales.

c) Assainissement et mise en culture des landes de la

Gascogne. — Ces régions particulièrement menacées par l'invasion des dunes ont fait l'objet de la loi du 19 juin 1857.

Article 1. — Dans les départements des Landes et de la Gironde les terrains communaux, actuellement soumis au parcours du bétail, seront assainis et ensemencés ou plantés en bois aux frais des communes qui en sont propriétaires.

Article 2. — En cas d'impossibilité ou de refus de la part des communes de procéder à ces travaux, il y sera pourvu aux frais de l'Etat qui se remboursera de ses avances en principal et intérêts sur le produit des coupes et exploitations.

Article 4. — Les parcelles de terrains communaux qui seront susceptibles d'être mises en culture seront, après avoir été assainis, vendues ou affermées par la commune.

Les avances qui auraient été faites par l'Etat seront prélevées sur le prix.

Article 5. — Les travaux prescrits par l'article précédent ne pourront être entrepris qu'en vertu d'un décret rendu en Conseil d'Etat qui en réglera l'exécution.

Ce décret sera précédé d'une enquête et d'une délibération du Conseil municipal intéressé.

Article 6. — Des routes agricoles destinées à desservir les terrains qui font l'objet de la présente loi, seront exécutées aux frais du Trésor public...

Article 7. — Les terrains nécessaires à l'établissement de ces routes seront fournis par les communes traversées...

Article 8. — L'entretien de ces routes restera à la charge de l'Etat pendant cinq ans à partir de leur exécution : et ultérieurement à la charge, soit du département, soit des communes, suivant le classement qui en aura été fait en routes départementales ou en chemins vicinaux de grande communication.

16° Sapeurs-pompiers.

Aux termes de l'article 6 du décret du 29 décembre 1875 :

Toute commune qui veut obtenir l'autorisation de former un corps de sapeurs-pompiers doit justifier qu'elle possède un matériel de secours suffisant ou les ressources nécessaires pour l'acquies-

rir. Elle doit, en outre, s'engager à subvenir, pendant une période minimum de cinq ans, aux dépenses énumérées dans l'article 29.

Cette durée a été portée à 15 ans par le décret du 10 novembre 1903.

Nous déduisons de ces dispositions législatives que pendant cette période de 15 années les dépenses ont été obligatoires.

D'autre part, l'*art. 29 du décret de 1875* porte que :

Les dépenses prévues à l'article 6 pour les communes qui demandent l'autorisation de créer des corps de sapeurs-pompiers, sont :

1° Les frais d'habillement et d'équipement des sous-officiers, caporaux et sapeurs-pompiers qui ne peuvent s'habiller et s'équiper à leurs frais ;

2° L'achat de tambours ou clairons ;

3° Le loyer, l'entretien, le chauffage, l'éclairage et le mobilier du corps de garde ;

4° Le loyer du local où sont remisées les pompes, l'entretien des pompes et des accessoires ;

5° La solde des tambours et clairons ;

6° Les réparations, l'entretien et le prix des armes détériorées ou détruites, sauf recours contre les sapeurs-pompiers ;

7° Les frais de registres, livrets, papiers, contrôle et tous les menus frais de bureau ;

8° Des secours ou pensions (voir notre chapitre iv) ;

9° Les frais de réintégration des armes, s'il y a lieu, dans les arsenaux de l'Etat.

17° Part des pauvres dans les produits des concessions dans les cimetières.

En vertu de l'ordonnance du 6 décembre 1843 deux tiers du produit sont attribués à la commune, un tiers aux pauvres ou aux établissements de bienfaisance.

Le concessionnaire après avoir payé les deux tiers des

droits à la commune aurait naturellement la faculté d'accorder aux pauvres plus que le tiers leur revenant.

La part des pauvres peut être versée exclusivement au bureau de bienfaisance ou à l'hospice, ou répartie d'une manière quelconque entre ces deux établissements conformément à une décision préfectorale.

18° Frais de recensement des chevaux, mulets et voitures susceptibles d'être requis pour le service de l'armée.

Ces frais, qui ne sont de quelque importance que dans les grandes villes, sont prévus par les art. 36, 37 et 38 de la loi du 3 juillet 1877.

CHAPITRE XI

LOIS POSTÉRIEURES A 1884

A) Assistance médicale gratuite (loi du 15 juillet 1893)

Nous avons déjà étudié les effets de cette loi à propos du budget départemental.

Le commentaire qui suit des lois du 15 février 1902, du 14 juillet 1905, du 17 juin 1913 et du 14 juillet 1913 ne saurait également être considéré que comme un complément de ce qui en a déjà été dit.

B) Protection de la santé publique (loi du 15 février 1902)

Les dépenses obligatoires pour la commune résultant de cette loi ont pour objet :

- 1° La destruction des objets pouvant servir de véhicule à la contagion (art. 4) ;
- 2° La vaccination et la revaccination (art. 6). Un règlement d'administration publique avait été prévu par la loi ; il a été rendu à la date du 27 juillet 1903 ;
- 3° Certaines mesures de désinfection (art. 7) ;

4° Les mesures propres à empêcher la propagation d'une épidémie grave (art. 8);

5° Les travaux d'assainissement (art. 9). Notons que le département peut y contribuer financièrement ;

6° Le service de contrôle et de l'inspection (art. 19, § 1 ;

7° L'organisation et le fonctionnement des bureaux d'hygiène (art. 19, § 2).

Le règlement d'administration publique du 3 juillet 1905 déclare, dans son article 4, que :

« Les dépenses du bureau d'hygiène sont divisées en deux catégories.

a) Celles qui concernent l'organisation du service de la désinfection dans les villes de 20.000 habitants et au-dessus sont supportées par les villes et par l'Etat.

b) Celles qui résultent de l'exercice des autres attributions qui lui sont conférées pour l'application de la loi du 15 février 1902 sont réparties entre les villes, les départements et l'Etat.

Les dépenses communes aux deux séries d'attributions ci-dessus rappelées sont réparties entre chacune de ces deux catégories proportionnellement au montant des autres dépenses qui y sont déjà portées. »

Certaines dépenses prévues par la loi de 1902 ne sont pas obligatoires pour les communes. Ainsi les dépenses d'acquisition d'une source d'eau potable (art. 10) ou les frais d'entreprise des travaux de salubrité prévus à l'article 18.

Nous avons déjà étudié la loi de 1902 à propos du budget départemental. La ligne de démarcation entre ces deux budgets n'est pas très nette et on peut se demander à quels services reviendra la centralisation de la comptabilité de ces dépenses et qui en aura l'initiative et l'administration financière. D'après M. Trélat (1) il faut :

(1) M. Trélat. — La loi du 15 février 1902, Paris, 1905.

1^o Déclarer départemental et par suite centraliser à la préfecture tout ce qui a trait à la comptabilité et à la gestion des dépenses concernant :]

Le service de la vaccination ;

Les Commissions sanitaires de circonscription ;

Les Conseils d'hygiène départementaux ;

Le service de la désinfection, sauf pour les communes de 20.000 habitants et au-dessus ;

Le service du contrôle et de l'inspection là où il existe.

2^o Par contre, déclarer communal et faire figurer dans la comptabilité et la gestion communales ce qui a trait :

Au fonctionnement des bureaux d'hygiène dans les stations thermales de 2.000 habitants au moins et dans les villes de 20.000 habitants et plus ;

A la destruction des objets mobiliers ;

A la désinfection dans les communes de 20.000 habitants et au-dessus ;

Aux autres mesures locales prévues par l'arrêté sanitaire et ordonnées par le maire.

La loi de 1902 a été complétée récemment par la loi du 16 juillet 1912 et le décret du 3 mai 1913 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de cette dernière loi qui a trait aux mesures de prophylaxie auxquelles doivent être soumis tous les ambulants ; forains et nomades.

Nous extrayons du décret précité les articles suivants :

Décret du 3 mai 1913, article 5. — « Dès qu'un forain ou un nomade arrive dans une commune, le maire est en droit de faire vérifier son état de santé ainsi que celui des individus qui l'accompagnent.

Pendant le séjour des forains ou des nomades dans une commune, le maire peut quand il le juge nécessaire, faire procéder à

la visite de leurs voitures ou des locaux qu'ils occupent pour vérifier, tant l'état de santé des individus, que la salubrité des locaux et des voitures.

Article 6. — « Si le maire apprend qu'un cas de maladie ou un décès s'est produit dans un local occupé par un forain ou par un nomade, il doit sans retard faire visiter le malade ou constater le décès par un médecin.

Article 7. — « Si le médecin constate un cas transmissible visé par l'article 4 de la loi du 13 février 1902 et le décret du 10 février 1903 pris en exécution du dit article, il en prévient sans délai le maire, en même temps que le préfet pour l'arrondissement chef-lieu ou le sous-préfet pour les autres arrondissements. Dans ce cas, il est procédé à la désinfection en cours de maladie, après transport, guérison ou décès, ainsi qu'à la destruction des objets contaminés, dans les conditions indiquées par la loi du 13 février 1902 et par le décret portant règlement d'administration publique du 10 juillet 1906.

Article 8. — « Le maire prend toutes mesures utiles pour assurer, eu égard aux ressources et aux circonstances locales, l'isolement ou l'hospitalisation du malade.

Article 9. — « Les dépenses relatives aux mesures prophylactiques prévues par l'article 7 du présent règlement sont réparties suivant les règles fixées par l'article 26 de la loi du 13 juillet 1902 complété par la loi du 22 juin 1906. »

C) Assistance aux vieillards, loi du 14 juillet 1905

L'article 27 de la loi déclare que :

« Sont obligatoires pour les communes dans les conditions des articles 136 et 145 de la loi du 5 août 1884, les dépenses d'assistance mises à leur charge par la présente loi. »

Ces dépenses communales sont les suivantes :

1° Les frais d'hospitalisation ou d'entretien chez les particuliers ;

- 2° L'allocation mensuelle en cas d'assistance à domicile ;
- 3° Certains frais d'imprimés ;
- 4° Les frais de visite et les frais de transport prévus à l'article 26.

Nous n'insisterons pas sur ces derniers frais ; nous les avons suffisamment examinés à propos du budget départemental.

Nous n'insisterons pas non plus sur les frais d'hospitalisation. L'étude de tous les établissements publics et privés prévus par la loi et des charges nouvelles assumées par eux nous entraînerait en dehors du cadre de notre étude. D'ailleurs il n'y a là dans notre législation qu'un principe dont on ne s'est guère encore occupé, vu la nouveauté de la loi, de déterminer les conséquences normales. Notons seulement qu'aux termes de l'article 31 de la loi, les hospices sont tenus de recevoir gratuitement, dans la mesure de leurs ressources propres à ce mode d'assistance, les indigents ayant le domicile de secours dans la commune, siège de leur établissement.

Examinons donc les dépenses résultant pour les communes du fait qu'elles doivent payer une allocation mensuelle aux assistés secourus à domicile ; *l'article 20* dit que :

« Le taux de cette allocation est arrêté pour chaque commune par le conseil municipal, sous réserve de l'approbation du conseil général et du ministre de l'Intérieur. Il ne peut être inférieur à 5 francs (ni, à moins de circonstances exceptionnelles, supérieur à 20 francs). S'il est supérieur à 20 francs, la délibération du Conseil général est soumise au Ministre de l'Intérieur qui statue après avis du Conseil supérieur de l'assistance publique. »

En pratique on n'a pas dépassé 30 francs (Paris). Cette allocation est incessible et insaisissable (art. 21).

L'allocation mensuelle, comme le dit M. Campagnole (1), est « La somme théorique nécessaire, mais suffisante, pour assurer dans une commune donnée, durant un mois, l'existence d'une personne dénuée de toutes autres ressources. Pour déterminer cette somme d'une façon aussi approchée que possible de la réalité, il conviendra d'évaluer séparément chacune des dépenses qui doivent entrer dans le modeste budget d'un assisté ; alimentation, vêtements, logement, chauffage. Le taux ainsi fixé a un caractère purement théorique ; il constitue un maximum au-dessous duquel on pourra descendre ».

En principe, pour une même commune, il ne devra y avoir qu'un seul maximum ; aucune classification, aucune distinction ne sera faite parmi les assistés. Ce taux sera même applicable aux assistés ayant le domicile de secours départemental ou de l'Etat, et habitant la commune. Une seule exception y sera faite au profit des assistés qui, résidant dans la commune, ont leur domicile de secours dans une autre commune.

Le taux minimum à fixer par le Conseil municipal est de 5 francs. La jurisprudence du Ministère de l'Intérieur considère que si l'assemblée communale fixait un taux insuffisant ou se refusait à en fixer un, le préfet, après mise en demeure restée sans effet, pourrait, avec l'approbation du Ministre de l'Intérieur, fixer le taux convenable sur l'avis du Conseil général.

Les Conseils généraux en organisant le service règlent la durée de la fixation du taux de l'allocation mensuelle.

Le taux théorique ainsi déterminé, il y a lieu d'établir le taux individuel de l'allocation mensuelle. Cette dernière ne

(1) Ed. Campagnole. — La loi du 14 juillet 1905. Paris 1908.

doit pas dépasser la somme nécessaire pour vivre ; on déduira donc du montant plein de l'allocation mensuelle, c'est-à-dire du taux théorique, les ressources que pourraient posséder l'ayant-droit, ressources provenant de l'épargne, de la bienfaisance privée, du travail de l'assisté, des indemnités d'accident de travail, des allocations aux familles des militaires, et sous bénéfice, dans l'application de ces déductions, de modalités assez complexes.

Les communes ont enfin à leur charge les frais des imprimés suivants :

1° Etat nominatif des vieillards, infirmes et incurables proposés pour l'admission à l'assistance (liste du bureau d'assistance et du Conseil municipal).

2° Etat des déductions à opérer par application de l'article 20.

La part des communes dans toutes les dépenses de la loi nouvelle aurait pu être établie suivant la répartition entre les communes, les départements et l'Etat, admise par la loi du 15 juillet 1893 sur l'assistance médicale gratuite. On a préféré adopter le système du centime démographique (obtenu en divisant le produit du centime communal par le chiffre de la population municipale). On a pensé qu'ainsi, les communes auraient moins à payer ; ce résultat a été atteint sauf pour 1.200 communes environ ; pour ces dernières, on a voté dans la loi de finances du 31 décembre 1907 un article 37 déclarant que la part des communes ne peut être supérieure à celle qui leur incomberait avec l'application du barème de la loi de 1893.

D) Repos des femmes en couches

Les articles 69 et 70 de la *loi de finances du 30 juillet 1913* s'expriment de la manière suivante :

Article 69. — « Le taux de l'allocation journalière est arrêté pour chaque commune par le Conseil municipal sous réserve de l'approbation du Conseil général et du préfet. L'allocation ne peut être inférieure à 0,50 ni supérieure à 1,50. Si elle est supérieure à 1,50, l'excédent est à la charge exclusive de la commune.

L'allocation est majorée de 0,50 par jour après les couches si la mère allaite elle-même son enfant.

Article 70. — « Sont obligatoires pour les communes dans les conditions des articles 136 et 149 de la loi du 5 avril 1884 les dépenses d'assistance résultant des allocations pour le repos des femmes en couches et pour l'allaitement maternel accordées en vertu des articles ci-dessus aux femmes privées de ressources ayant le domicile de secours communal.

Les communes pourvoient à ces dépenses à l'aide :

1° Des ressources spéciales provenant des fondations ou libéralités faites en vue du repos des femmes en couches ;

2° De la participation éventuelle du bureau de bienfaisance et de l'hôpital ;

3° En cas d'insuffisance, d'une subvention du département calculée sur la portion des dépenses non couvertes par les ressources visées aux § 1 et 2 ci-dessus, conformément au barème A (tableau 1, 2 et 3) annexé à la loi du 14 juillet 1913 et sans que la charge de la commune puisse être inférieure à 10 0/0 de cette portion de dépenses ;

4° Pour le surplus, à l'aide des recettes ordinaires ou des ressources provenant de l'impôt, d'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois. »

Aux termes de l'article 14 du décret du 17 décembre 1913, le taux de l'allocation journalière doit être le même pour toutes les assistées de la commune où elles résident.

Enfin, au point de vue comptable, l'article 4 du décret du 26 décembre 1913 décide que la quote part à verser par chaque commune au budget départemental est provisoirement fixée d'après la moyenne des chiffres constatés dans

les quatre derniers comptes réglés, quitte à être déterminés définitivement lors de la clôture des comptes de l'exercice ; le versement en est effectué par quart à l'expiration de chaque trimestre.

E) Assistance aux familles nombreuses

Il nous suffira ici d'ajouter quelques mots au commentaire déjà donné de la *loi du 14 juillet 1913*, ou plutôt d'énumérer les textes qui visent plus particulièrement les dépenses obligatoires de ce chef pour les communes.

Citons surtout l'article 7 de la loi.

Article 7. — « Sont obligatoires pour les communes, dans les conditions des articles 136 et 149 de la loi du 5 avril 1884, les dépenses d'assistance résultant des allocations accordées aux chefs de famille et aux femmes privées de ressources, se trouvant dans les conditions prévues à l'article 2, et ayant le domicile de secours communal.

Les communes pourvoient à ces dépenses à l'aide :

- 1° Des ressources spéciales provenant des fondations ou des libéralités faites en vue de l'assistance aux familles nombreuses ;
- 2° De la participation éventuelle du bureau de bienfaisance ;
- 3° En cas d'insuffisance, d'une subvention du département, calculée sur la portion de dépenses non couvertes par les ressources visées aux deux paragraphes précédents, conformément au barème A (tableau 1, 2 et 3) annexé à la présente loi et sans que la charge de la commune puisse être inférieure à 10 0/0 de cette portion de dépenses ;
- 4° Pour le surplus, à l'aide des recettes ordinaires ou des ressources provenant de l'impôt, d'impositions ou de taxes dont la perception est autorisée par les lois. »

Quant au contingent à verser par la somme, le décret du 1^{er} décembre 1913 a prévu par son *article 4* que :

« La quote-port à verser par chaque commune en vertu du § 1 de l'article 2 ci-dessus est provisoirement fixé au chiffre constaté dans le dernier compte réglé. Elle est réglée définitivement lors de la clôture des comptes de l'exercice. Le versement en est effectué par quart à l'expiration de chaque trimestre. »

Les articles 6 et 7 du même décret ont trait au mode de paiement des allocations :

Article 6. — « Les allocations sont mensuellement et d'avance mandatées par le préfet au nom du receveur du bureau de bienfaisance, à défaut de bureau de bienfaisance au nom du receveur du bureau d'assistance, de la commune où résident les intéressés... »

Article 7. — « Chaque mois il est remis à l'assisté... par le bureau de bienfaisance, ou à défaut de bureau de bienfaisance par le bureau d'assistance, un bon visé par un de ses membres et sur la remise duquel l'allocation est payée par le comptable après signature, pour acquit, par la partie prenante. »

Nous savons que l'Etat concourt avec les départements et les communes aux frais occasionnés par l'assistance aux familles nombreuses. On a calculé qu'avec le jeu établi par les barèmes A et B annexés à la loi, l'Etat devra acquitter la moitié de la dépense, les départements $\frac{1}{6}$ et les communes $\frac{1}{3}$ environ.

F) Dépenses résultant de lois diverses postérieures à la loi de 1884

Un certain nombre d'autres lois ont établi des dépenses obligatoires pour le budget municipal.

1° Audiences foraines du Juge de Paix.

La loi du 21 mars 1896 dispose que :

Le Président de la République peut, par décret rendu, le Con-

seil d'Etat entendu, autoriser le juge de paix à tenir des audiences supplémentaires en des communes autres que le chef-lieu du canton.

Le juge de paix et son greffier recevront dans ce cas et lorsqu'il y aura lieu à déplacement de leur part une indemnité qui sera supportée par les communes intéressées.

Il peut en effet arriver que le juge de paix n'ait pas à se déplacer ; ainsi quand il ne réside pas au chef-lieu de canton mais dans une autre commune. Si cette commune, a dit le rapporteur de la loi, était autorisée à avoir des audiences foraines il n'y aurait évidemment pas lieu à indemnité.

2° Bureaux de placement gratuit dans les communes de plus de dix mille habitants.

En conformité de l'article 4 de la loi du 14 mars 1904 :

Dans chaque commune un registre constatant les offres et les demandes de travail et d'emplois devra être ouvert à la mairie et mis gratuitement à la disposition du public. A ce registre sera joint un répertoire où seront classées les notices individuelles que les demandeurs de travail pourront librement joindre à leur demande. Les communes comptant plus de 10.000 habitants seront tenues de créer un bureau municipal.

3° Comités de conciliation et d'arbitrage en cas de différends collectifs entre patrons et ouvriers ou employés (Loi du 27 décembre 1892).

Il nous suffira de nous reporter à ce qui a été dit au sujet du budget départemental.

4° Mares communales compromettant la sécurité publique.

La loi du 21 juin 1898 sur le Code rural dispose dans son article 22 que :

Le maire doit ordonner les mesures nécessaires pour assurer

l'assainissement et s'il y a lieu, après avis du Conseil municipal, la suppression des mares communales placées dans l'intérieur des villages ou dans le voisinage des habitations, toutes les fois que ces mares compromettent la salubrité publique. A défaut du maire, le préfet peut sur l'avis du conseil d'hygiène et après enquête de commodo et incommodo, décider la suppression immédiate de ces mares ou prescrire aux frais de la commune les travaux reconnus utiles.

La dépense est comprise parmi les dépenses obligatoires prévues à l'article 136 de la loi du 5 avril 1884.

5° Police sanitaire des animaux.

Au bétail importé s'applique l'article 59 de la loi du 21 juin 1898 :

« Dans les ports de mer ouverts à l'importation du bétail, il sera établi des quais spéciaux de débarquement, munis des agrès nécessaires ainsi que des locaux destinés à recevoir les animaux mis en quarantaine par mesure sanitaire... Pour couvrir les dépenses de ces installations, il pourra être perçu des taxes spéciales sur les animaux importés. »

D'autre part, aux termes de l'article 63 de la même loi :

« Les communes dans lesquelles il existe des foires et marchés aux chevaux ou aux bestiaux, des abattoirs ou des clos d'équarrissage seront tenues de préposer à leurs frais et sauf à se rembourser par l'établissement d'une taxe sur les animaux amenés, un ou plusieurs vétérinaires pour l'inspection sanitaire des animaux qui y sont conduits. Cette dépense est obligatoire pour la commune. »

Plus loin, l'article 71 porte que :

« Lorsqu'un champ de foire ou un autre emplacement communal destiné à l'exposition en vente des bestiaux aura été reconnu insalubre, le vétérinaire délégué adresse un rapport au maire et au préfet, et le maire prescrit l'exécution des mesures de nettoyage et de désinfection indiquées.

A défaut du maire, le préfet peut, après mise en demeure, ordonner l'interdiction du champ de foire ou prescrire aux frais de la commune les mesures indispensables à faire cesser les causes d'insalubrité pour les animaux domestiques.

Le préfet invite le Conseil municipal à voter la dépense nécessitée par l'exécution de ces mesures. Il peut, s'il y a lieu, inscrire d'office au budget communal un crédit d'égale somme. »

6° Police des récoltes :

L'article 80 du Code rural dispose que :

« Lorsque l'échenillage ou la destruction des cryptogames et végétaux nuisibles doivent être opérés sur des biens appartenant à l'Etat, aux départements ou aux communes, et ne l'ont pas été dans les délais imposés, il y est procédé d'office aux frais de qui il appartient, par les ordres du préfet. »

7° Sociétés de secours mutuels.

La loi du 1^{er} avril 1898 dans son article 48 édicte l'obligation pour les communes de fournir aux sociétés approuvées, qui le demandent, les locaux nécessaires à leurs réunions ainsi que les livrets et registres nécessaires à l'administration et à la comptabilité. En cas d'insuffisance des ressources des communes, cette dépense est mise à la charge des départements. Dans le cas où la société s'étend sur plusieurs communes ou sur plusieurs départements, cette obligation incombe d'abord à la commune dans laquelle est établi le siège social, ensuite au département auquel appartient cette commune.

Une circulaire ministérielle de 1901 recommande aux municipalités pour éviter de trop grands frais de mettre autant que possible à la disposition des sociétés de secours mutuels les mairies ou les salles d'écoles communales.

Les imprimés à fournir sont les suivants :

Un registre matricule, un journal pour le trésorier, un

registre blanc pour procès-verbaux, des livrets à l'usage des sociétaires pour inscrire leurs versements et sans qu'il soit besoin d'y insérer le texte des statuts, un livret ou des feuilles de visite.

8° Conseils consultatifs du travail.

Conformément à l'article 100 de la loi de finances du 8 avril 1910.

« Les locaux nécessaires à la tenue des conseils consultatifs du travail créés par la loi du 17 juillet 1908 et de leurs sections sont fournis, chauffés et éclairés par les communes où ils sont établis. Les frais d'élection et les frais de bureau de ces conseils sont à la charge des communes comprises dans la circonscription du conseil ; ils sont répartis entre elles comme dépenses obligatoires proportionnellement au nombre des électeurs inscrits dans chacune d'elles. »

Appendice

Les retraites pour la vieillesse (loi du 3 Avril 1910).

Une commission extra-parlementaire dont le rapporteur était M. Henry Chéron fut chargée d'étudier les mesures propres à assurer le fonctionnement de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières.

Ses conclusions prirent place dans le décret du 25 mars 1911 portant règlement d'administration publique pour l'exécution de la loi.

Il résulte de la combinaison des textes précités que le rôle dévolu aux maires, conseils municipaux et secrétaires de mairie dans l'application de la loi des retraites ouvrières est le suivant (1) :

(1) Voir pour plus de détails le *Journal du Droit Administratif*, 1911, page 203, art. de R. Alibert.

1^o Listes d'assurés.

Etablissement, publication, envoi à la préfecture, révision de la liste provisoire des assurés obligatoires.

Etablissement, en provoquant des inscriptions s'il y a lieu, et publication de la liste définitive des assurés obligatoires.

Etablissement de la liste des assurés facultatifs, transmission chaque quinzaine des demandes à la préfecture.

2^o Cartes.

Remises aux assurés des cartes d'identité et des cartes annuelles, échange des dites cartes annuelles.

Transmission à la préfecture des demandes de duplicata et des demandes de changement de caisse.

Sur l'invitation du préfet, avis aux assurés facultatifs, qui auraient fait des versements insuffisants, d'avoir à les compléter.

3^o Caisses départementales et régionales.

Opérations électorales en vue d'assurer la nomination des membres de ces caisses.

4^o Liquidation.

Réception et transmission au préfet des demandes de liquidation et des demandes d'allocation en cas de décès.

5^o Liste des retraités.

Etablissement et tenue à jour.

6^o Recours devant le juge de paix.

Notification dans les 24 heures aux intéressés.

Enfin, une série de mesures transitoires a été prévue, notamment afin d'assurer la coordination avec la loi du 14 juillet 1905 sur l'assistance aux vieillards.

Ces diverses prescriptions législatives entraînent pour les communes des frais qui n'ont pas été expressément déclarés obligatoires pour elles mais auxquelles cependant

elles ne pourraient se soustraire. Les Chambres ont d'ailleurs paré à ces frais par *l'article 121 de la loi de finances du 13 juillet 1911* ainsi conçu :

« L'allocation annuelle attribuée aux communes pour les indemniser de leur participation au fonctionnement de la loi du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes est fixé à 15 centimes par tête d'assuré.

Toutefois, à titre exceptionnel et en raison des charges spéciales résultant de la mise en marche de la loi, une allocation supplémentaire de 5 centimes par assuré sera distribuée aux communes pour l'exercice 1911. »

TITRE III

Législation comparée

CHAPITRE PREMIER

VILLE DE PARIS

Les dépenses obligatoires de la ville de Paris sont énumérées dans l'art. 30 de la loi du 18 juillet 1837 ; depuis cette époque, un grand nombre de lois étant intervenues, la matière a dû être condensée dans l'art. 45 du règlement du 23 décembre 1878 ; forcément incomplet ce dernier a eu soin d'ajouter : « généralement toutes les autres dépenses mises à la charges des communes par une disposition de loi ».

Comment apparaissent les dépenses obligatoires dans le budget de la ville de Paris ? Il a paru inutile d'en faire une division à part, et on a adopté simplement la division en dépenses extraordinaires.

C'est qu'en effet la plupart des services de la Ville de Paris sont dotés par elle bien au delà de ce qui serait rigoureusement obligatoire ; on a jugé dès lors plus convenable de mêler les dépenses obligatoires aux dépenses faculta-

tives dans l'ordre suivi par l'énumération des différents services afin que les dépenses d'un même service ne figurent pas dans plusieurs articles à la fois, dans les uns pour leur quotité obligatoire, dans les autres pour leur quotité facultative. Mais afin d'éclairer complètement la religion des conseillers municipaux, on a soin d'indiquer à propos de chaque dépense si elle est obligatoire ou facultative.

Ces principes une fois posés, il nous faut résoudre les trois questions suivantes :

A) Qu'est-ce que le règlement de 1878 a retranché des charges de la loi de 1837 ?

B) Qu'y a-t-il ajouté ?

C) Quelles sont les différences entre la législation actuelle de la Ville de Paris telle qu'elle résulte du règlement de 1878 et celles des autres communes soumises à la loi de 1837 ?

A) Les dépenses imposées par la loi de 1837 et qui ne se retrouvent plus dans le règlement de 1878 sont :

1° Le traitement des gardes-champêtres, car cette disposition ne peut se concilier avec le régime de police spéciale de la Ville de Paris ;

2° Les menus frais des Chambres consultatives des arts et manufactures, car Paris a une Chambre de Commerce ;

3° Les dépenses de la garde nationale, celle-ci ayant disparu en 1871.

B) Parmi les dépenses nouvelles, ajoutées à l'énumération de la loi de 1837 en vertu de diverses dispositions légales, et devenues obligatoires en vertu de l'art. 15 du règlement du 18 décembre 1878, nous citerons :

1° Les frais de personnel de la police municipale (loi du 24 juillet 1867) ;

2° Le contingent de la ville dans les dépenses des aliénés (loi du 30 juin 1838) ;

3° Les frais de tenue des Assemblées électorales ;

4° Le traitement du contrôleur central municipal et les frais de contrôle (loi du 4 avril 1878) ;

5° Les menus frais des Sociétés de secours mutuels.

C) Entre le règlement de 1878 et la loi de 1884, nous relevons des différences de forme et des différences de fond.

Les différences de forme sont insignifiantes ; elles tiennent uniquement à la rédaction et il nous semble inutile d'insister car elles sont plus apparentes que réelles.

Quant aux différences de fond il faut distinguer :

a) En premier lieu certaines dépenses sont plus restreintes pour la Ville de Paris que pour les autres communes. Sont en effet facultatives pour la Ville de Paris, les dépenses ayant trait :

1° Aux frais de conservation des archives communales et du Recueil des actes administratifs du département ;

2° A l'abonnement au *Bulletin des Lois* ;

3° Aux livrets de famille, quoiqu'ils soient en usage depuis longtemps à Paris ;

4° Aux frais des cartes électorales.

b) Au contraire certaines dépenses, ou sont spéciales à la Ville de Paris, ou sont plus étendues pour elle que pour les autres communes. Ainsi les dépenses concernant :

1° Le traitement du contrôleur municipal et les frais de contrôle ;

2° Les frais de perception des taxes municipales proprement dites ;

3° Les traitements du directeur de l'octroi et du receveur municipal.

Il faut aussi rappeler qu'avant la loi de 1905 les obligations de la Ville de Paris pour les cultes étaient plus étendues que celles des autres communes.

Enfin en dehors des dépenses obligatoires pour la Ville de Paris ainsi énumérées, il en existe un grand nombre d'autres également obligatoires et qui lui sont spéciales, mais qui ne figurent expressément, l'omission en ayant été faite, ni dans la loi de 1837, ni dans le règlement de 1878, ce sont celles auxquelles se réfère l'art. 15 de ce règlement. Les principales sont les suivantes :

Traitements des membres de la commission de répartition des contributions directes (arrêté consulaire du 5 Messidor an VIII).

Frais d'inspection de la navigation et des ports, du service des poids et mesures, de la police de la voie publique, du transport dans Paris des individus arrêtés préventivement (arrêté du 12 Messidor an VIII).

Contribution de la ville dans les dépenses de la Garde Républicaine.

Secours aux veuves des sapeurs pompiers morts à Paris pendant les incendies de mai 1871.

Part des frais de reconstitution des actes de l'état civil détruits pendant les incendies de 1871 (loi du 12 février 1872).

Depuis 1878, les mêmes dépenses obligatoires que pour les autres communes ou à peu près, sont venues s'inscrire au budget de la Ville de Paris, quitte à ce que des modalités d'application spéciales soient prévues à leur égard (ainsi par exemple les conditions particulières de mise en œuvre de la loi d'assistance aux familles nombreuses ont été réglées par un décret intervenu spécialement le 26 décembre 1913, et celles de la loi du repos des femmes en couches par un décret du 30 décembre 1913).

De nombreuses propositions tendant à ce que Paris soit

soumis à un régime administratif et financier moins exceptionnel ont vu le jour.

Quant à la partie qui nous intéresse plus spécialement, nous pensons que le caractère de dépense obligatoire étant nettement indiqué par l'administration sur les budgets qu'elle présente, et le fonctionnement de cette institution ne donnant pas lieu à difficultés graves, il n'y a aucune urgence particulière à modifier l'état de choses existant.

CHAPITRE II

ALGÉRIE ET COLONIES

1° Algérie.

L'article 164, de la loi de 1884, la rend applicable aux communes de plein exercice de l'Algérie. La législation municipale algérienne présente cependant quelques différences avec la législation française quant aux dépenses obligatoires.

Ainsi, aux termes du décret du 27 décembre 1866, une indemnité de fonctions pouvait être allouée aux maires ; le taux en était fixé pour chaque commune après avis du Conseil municipal par le Gouverneur général et la dépense était obligatoire pour la commune. La législation actuelle permet encore de rétribuer les fonctions de maire mais cette dépense perd son caractère obligatoire et ne saurait plus faire l'objet d'une inscription d'office. Par contre, il n'en est pas de même et, restent obligatoires, les traitements des adjoints indigènes dont la quotité est fixée par le Gouverneur (décret du 7 avril 1884, article 5).

D'autre part, les écoles publiques primaires sont de deux sortes en Algérie : en premier lieu, celles qui sont destinées à la population européenne (les enfants indigènes peuvent y être admis) ; en second lieu, les écoles purement indigènes.

Pour les écoles indigènes, les communes indigènes (décret

du 13 février 1883) supportent le logement du directeur de l'école et les prestations en nature attachées à certaines résidences ; elles peuvent recevoir des subventions de l'Etat pour les frais d'installation.

2° Colonies.

Il faut distinguer entre les colonies où le régime municipal est régi par la loi de 1884 et les établissements où l'organisation municipale résulte de décrets spéciaux.

Les articles 165 et 168 déclarent la loi de 1884 applicables à la Martinique, la Guadeloupe, la Réunion, les autres colonies restant sous le régime des décrets. La législation continentale des dépenses obligatoires s'applique donc dans les trois colonies ci-dessus. Cependant un arrêté du Gouverneur en conseil privé tient lieu de décret dans un certain nombre de cas où, d'après la loi municipale, il faudrait un décret du Chef de l'Etat.

1° Lorsqu'il exécute la vente sur poursuite des créanciers, des biens, meubles et immeubles des communes (article 110) ;

2° Quand il s'agit de l'établissement du budget communal dans les villes dont le revenu est d'au moins trois millions de francs (article 145) ;

3° Quand il s'agit de l'exercice du pouvoir soit de réduire le chiffre des dépenses, soit de les inscrire d'office (dépenses obligatoires — articles 148 et 145).

Enfin l'article 136, § 19 a spécialement disposé que :

« Sont obligatoires dans les colonies régies par la présente loi : le traitement du secrétaire et des employés de la mairie ; les contributions assises sur les biens communaux ; les dépenses pour le service de la milice qui ne sont pas à la charge du Trésor. »

Ces dernières dépenses, qui d'ailleurs depuis une ving-

taine d'années ont subi une forte augmentation, sont les seules qui soient spécialement obligatoires dans les colonies car les dépenses énumérées au début de ce § 19 ne constituent qu'un simple rappel.

Quant aux colonies régies par décrets, les dépenses obligatoires sont prévues par le décret organisant le service municipal ou, à défaut, par des arrêtés des gouverneurs rendus en conseil privé.

Ainsi, par exemple, le décret du 12 mars 1880 article 51, pour les dépenses obligatoires des communes de l'Inde, énumère en plus de celles que devait édicter pour la métropole la loi de 1884, les dépenses de clôture de bûchers et d'abonnement au Bulletin de la Colonie. Mais par contre de nombreuses autres dépenses n'y figurent pas, notamment celles de l'instruction publique, des chemins vicinaux, des conseils de prud'hommes, des enfants assistés et aliénés et de conservation des archives communales.

CHAPITRE III

LES DÉPENSES OBLIGATOIRES COMMUNALES DANS LES PAYS ÉTRANGERS

Malgré que l'on ait pu dire que rien ne diffère autant que le droit administratif sur la face du globe nous retrouvons dans la plupart des budgets communaux des pays étrangers l'institution des dépenses obligatoires.

Belgique.

La Belgique est avec l'Italie le pays dont l'organisation communale se rapproche le plus de la France.

Aux termes de l'article 131 de la loi du 30 mars 1836 :

Le Conseil communal est tenu de porter annuellement au budget des dépenses toutes celles que les lois mettent à la charge de la commune et spécialement les suivantes :

1° L'achat et l'entretien des registres de l'état civil ;

2° L'abonnement au *Bulletin des Lois* et au *Mémorial Administratif* ;

3° Les contributions assises sur les biens communaux ;

4° Les dettes de la commune, liquidées et exigibles et celles résultant de condamnations judiciaires à sa charge ;

5° Les traitements du bourgmestre, des échevins, du secrétaire, du receveur et des employés de la commune, des commissaires et agents de police, des gardes-champêtres et forestiers, ainsi que les suppléments de traitements pour les brigadiers de ces gardes, lorsque le Conseil provincial aura jugé convenable d'ordonner leur embrigadement ;

6° Les frais de bureau de l'administration communale ;

7° L'entretien des bâtiments communaux ou le loyer des maisons qui en tiennent lieu ;

8° Le loyer ou l'entretien des locaux servant aux audiences de la justice de paix, lorsque le juge de paix ne tient pas ses audiences chez lui, et ceux servant au greffe du tribunal de police communale dans les communes où ces établissements sont situés, et l'achat ou l'entretien du mobilier des mêmes locaux ;

9° Les secours aux fabriques d'église et aux consistoires en cas d'insuffisance constatée des moyens de ces établissements ;

10° Les frais que la loi sur l'instruction publique met à la charge des communes ;

11° Les dépenses relatives à la police de sûreté et de salubrité locales ;

12° Les dépenses de la garde civique ;

13° L'indemnité de logement des Ministres des cultes lorsque le logement n'est pas fourni en nature ;

14° Les frais d'impression nécessaires pour les élections communales, pour celles des tribunaux de commerce et pour la comptabilité communale ;

15° Les pensions accordées par les communes à ses anciens employés ;

16° Les frais d'entretien et de traitement des aliénés indigents et ceux d'entretien des indigents retenus dans les dépôts de mendicité, admis dans les hôpitaux, ou reçus provisoirement ou du consentement des communes, dans les hospices des communes où ils n'ont pas droit à des secours publics, s'il n'est pas pourvu à ces frais par les établissements des hospices ou de bienfaisance, sans préjudice des subsides à fournir par les provinces dans les cas déterminés par la loi ;

17° Les frais d'entretien et d'instruction des aveugles et sourds-muets et indigents, sans préjudice des subsides à fournir par les provinces ou par l'Etat lorsqu'il sera reconnu que la commune n'a pas les moyens d'y pourvoir sur ses ressources ordinaires ;

18° Les frais d'entretien des enfants trouvés ;

19° Les dépenses de la voirie communale et des chemins vici-

naux, des fossés, des aqueducs et des ponts qui sont légalement à la charge de la commune.

Italie.

Les dépenses obligatoires y sont au moins aussi nombreuses qu'en France. Il résulte en effet de l'article 192 de la loi du 21 mai 1908 que sont obligatoires les dépenses suivantes :

1° Bibliothèque et archives communales ;

2° Traitement du secrétaire et des autres employés et agents et contribution à la Caisse de prévoyance de pensions à faire au secrétaire et autres employés nommés par le Conseil municipal à des fonctions prévues par des lois ou des décrets ;

3° Service des recouvrements et paiements ;

4° Impôts à la charge de la commune ;

5° Service sanitaire des médecins et chirurgiens au bénéfice exclusif des pauvres en tant qu'il n'y est pas pourvu par des institutions particulières. Tous les autres services sanitaires mentionnés par l'article 201 de la loi du 1^{er} août 1907. .

Délivrance gratuite des médicaments aux pauvres s'il n'est pourvu d'aucune manière à une telle délivrance ou si rien ne provient d'œuvres pieuses ou d'autres moyens, ou en vertu de l'article 36 de la présente loi. Contribution à la Caisse des pensions dues d'après la loi du 14 avril 1908 ;

6° Conservation du patrimoine communal et exécution des obligations qui y sont relatives ;

7° Acquiescement des dettes exigibles. En cas de litige sur le fondement ou le montant de ces sommes, frais de dépôt, jusqu'à ce qu'il soit intervenu une décision définitive en la matière ;

8° Construction et entretien des chemins communaux ; défense des habitations contre les cours d'eau et les torrents et autres travaux publics en conformité des lois, des conventions et des coutumes ;

9° Construction et entretien des ponts et autres travaux maritimes en conformité des lois ;

10° Entretien et réparation des édifices et aqueducs communaux, des rues et places publiques à moins que les lois, les règlements ou les coutumes n'en aient décidé autrement ;

- 11° Cimetières ;
- 12° Instruction élémentaire des deux sexes ; contribution au traitement des instituteurs primaires selon la loi du 2 avril 1903 ;
- 13° Eclairage là où il est établi ;
- 14° Registres de l'état-civil ;
- 15° Abonnement à la collection officielle des *Actes du Gouvernement* ;
- 16° Fêtes nationales ;
- 17° Frais d'élections ;
- 18° Quote-part de concours aux dépenses des syndicats de communes ;
- 19° Prisons et garde des détenus ;
- 20° Police locale.

Et généralement toutes dépenses mises à la charge des communes par une disposition spéciale de loi.

Ajoutons enfin que parmi les dispositions transitoires l'article 320 s'exprime ainsi :

« Tant que ne sera pas votée une loi réglant les dépenses des cultes, seront obligatoires pour les communes celles relatives à la conservation des édifices servant au culte public en cas d'insuffisance d'autres moyens. De même jusqu'à la promulgation d'une loi spéciale, les dépenses pour l'entretien des évêchés resteront à la charge des communes et de la province suivant la proportion déterminée par décret royal sur l'avis du Conseil provincial et du Conseil d'Etat. »

Espagne.

Le décret royal du 23 décembre 1902 énumère une série de dépenses à la charge des municipalités.

Roumanie.

La loi du 29 avril — 12 mai 1908 prévoit que sont obligatoires pour les communes : l'entretien ou le loyer du local de la mairie, les frais de publication, etc..., les salaires du maire et autres fonctionnaires de la commune, l'entretien des infirmes, des orphelins, les annuités

dues pour le pâturage communal, les frais imposés à la commune par les lois sur l'instruction publique et les cultes, la réparation des édifices appartenant à la commune, la clôture des cimetières, les dépenses pour les pépinières, plantations, etc..., l'achat de taureaux, étalons, etc..., les subventions pour la gendarmerie, la poste, etc...

Tout différent des pays précédents est le système allemand ainsi que celui de la Russie, de l'Autriche-Hongrie, de la Suède, etc... La tutelle administrative y est très forte, et dès lors la division en dépenses obligatoires et dépenses facultatives présente un intérêt bien inférieur à celui qu'elle a en France. Cependant en Allemagne des sanctions assez strictes sont prévues dans le cas où les assemblées locales ne voteraient pas les dépenses obligatoires : nous les verrons à propos de l'inscription d'office.

Allemagne.

Aucune loi n'a condensé la matière. Les lois qui imposent des obligations communales sont éparées et multiples. Il faut de plus distinguer entre les villes et communes rurales. Ces dernières pourvoient aux dépenses à titre de contribution à un service d'Etat ; ainsi elles ont rarement des dépenses importantes pour les cultes. En matière de voirie vicinale, des syndicats ont été constitués pour l'exécution des travaux et l'entretien des routes ; un conseil composé de délégués des communes en répartit les frais. L'assistance publique est à la charge des communes, mais l'instruction primaire et secondaire est assurée par l'Etat (1).

(1) Toutes les provinces ne sont pas soumises à la même législation. C'est ainsi que la loi du 12 juin 1909 qui impose aux communes l'obligation d'entretenir des boucs reproducteurs est spéciale à la province de Hesse-Nassau.

Russie.

La loi du 16 juin 1870 article 135 donne l'énumération des dépenses obligatoires qui doivent être votées par les Conseils municipaux des villes ; elles comprennent les frais d'administration, l'entretien des bâtiments et monuments publics, le paiement des dettes (intérêt et amortissement), les subventions promises à des établissements publics, le casernement, les prisons, le contingent aux frais de police de la ville, les pompiers et leur matériel.

La commune rurale proprement dite (mir) est plutôt une unité économique qu'une unité administrative. La plus petite unité administrative est peut-être le volost, mot qu'on traduit généralement par canton. Les dépenses obligatoires y sont :

- 1° Frais d'administration ;
- 2° Vaccination, épidémies, épizooties ;
- 3° Entretien des greniers communaux ;
- 4° Entretien des chemins ;
- 5° Secours aux personnes âgées ou infirmes ;
- 6° Mesures en cas de calamité publique.

Suède.

De même dans ce pays une loi du 10 juin 1910 modifiant les ordonnances royales du 4 mars 1862 sur l'administration communale a édicté des dispositions plus précises concernant la restriction du pouvoir financier des communes.

Un état de choses un peu original découle de la loi du 13 juin 1908 qui oblige les communes à rémunérer des « gardiennes d'enfants ».

Enfin les pays Anglo-Saxons n'ont pas de législation unitaire ; les budgets locaux présentent des aspects assez variés.

Angleterre.

Nous y distinguerons 4 sortes de communes :

1^o Les communes rurales — Elles n'ont ni Conseil municipal, ni mairie. Il ne saurait donc être question de dépenses obligatoires ;

2^o Les villes dites « municipal boroughs » — C'est une catégorie historique, comprenant d'abord toutes les municipalités comprises dans l'Act de 1835, ensuite toutes les villes auxquelles une charte municipale a été octroyée depuis 1835.

Les finances en sont réglées par la loi de 1882 (Municipal corporations act) qui comporte des dépenses obligatoires. De plus de nombreux acts généraux sont intervenus ; le Public Health Act de 1875 complété en 1890 confère de grands pouvoirs à des autorités sanitaires locales pour assurer l'application de très nombreuses mesures déclarées expressément obligatoires. Les autres acts ou parties d'acts n'ont qu'à être « adoptés » par la majorité requise des $\frac{2}{3}$ ou des $\frac{3}{4}$ du Conseil pour s'appliquer obligatoirement dans le bourg.

Si le revenu propre du bourg est insuffisant pour couvrir les dépenses obligatoires, le Conseil estimera de temps à autre aussi exactement que possible la somme qu'il serait nécessaire d'ajouter aux revenus propres du bourg ;

3^o Communes semi-urbaines — Elles sont dirigées par un « local board » ou « improvement commission » à la charge duquel sont : la salubrité, l'eau potable, les égouts, la voirie, la police autre que la police de sûreté ;

4^o Londres — La Cité et la Métropole — Les articles 40 et 45 de la loi de 1888 font la part des attributions et des charges entre le Conseil de Comté, le Conseil municipal de la cité de Londres et les vestrys ou autres autorités locales soit de district, soit de simple paroisse.

TROISIÈME PARTIE

SANCTIONS DU CARACTERE OBLIGATOIRE DES DEPENSES



TITRE PREMIER

Inscription d'office

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES

Nous avons étudié dans les deux parties précédentes quelles étaient pour les départements ou les communes les dépenses dites obligatoires. Mais en quoi consiste cette obligation ? En d'autres termes, quels sont pour l'Administration supérieure les moyens de faire respecter la volonté du législateur ? Ils sont au nombre de quatre : l'inscription d'office, l'imposition d'office, la vente des biens communaux et l'emprunt d'office.

Nous devons tout d'abord étudier ici le plus important de tous, celui qui constitue la véritable sanction du caractère obligatoire des dépenses, c'est-à-dire l'inscription d'office.

Citons les textes :

Aux termes de l'article 145 de la loi de 1884 :

« Le budget de chaque commune est proposé par le maire, voté par le Conseil municipal et réglé par le préfet. Lorsqu'il

pourvoit à toutes les dépenses obligatoires et qu'il n'applique aucune recette extraordinaire aux dépenses soit obligatoires soit facultatives ordinaires ou extraordinaires, les allocations portées au dit budget pour les dépenses facultatives ne peuvent être modifiées par l'autorité supérieure. Le budget des villes dont le revenu est de 3 millions de francs au moins est toujours soumis à l'approbation du Président de la République, sur la proposition du Ministre de l'Intérieur... »

Rappelons qu'aux termes de l'article 147 :

« Les Conseils municipaux peuvent porter au budget un crédit pour les dépenses imprévues.

La somme inscrite pour ce crédit ne peut être réduite ou rejetée qu'autant que les revenus ordinaires après avoir satisfait à toutes les dépenses obligatoires ne permettraient pas d'y faire face. »

Ces principes une fois posés, citons les deux articles essentiels en matière d'inscription d'office.

Article 148. — Le décret du Président de la République ou l'arrêté du préfet qui règle le budget d'une commune peut rejeter ou réduire les dépenses qui y sont portées, sauf dans les cas prévus par le § 2 de l'article 145 et par le § 2 de l'article 147 ; mais il ne peut les augmenter ni en introduire de nouvelles qu'autant qu'elles sont obligatoires.

Article 149. — Si un Conseil municipal n'allouait pas les fonds exigés par une dépense obligatoire ou n'allouait qu'une somme insuffisante, l'allocation serait inscrite au budget par décret du Président de la République pour les communes dont le revenu est de 3 millions et au-dessus, et par arrêté du préfet en Conseil de Préfecture pour celles dont le revenu est inférieur.

Aucune inscription d'office ne peut être opérée sans que le Conseil municipal ait été, au préalable, appelé à prendre une délibération spéciale à ce sujet.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et variable, le chiffre en est fixé sur sa quotité moyenne pendant les trois dernières années.

S'il s'agit d'une dépense annuelle et fixe de sa nature ou d'une dépense extraordinaire elle est inscrite pour sa quotité réelle.

Si les ressources de la commune sont insuffisantes pour subvenir aux dépenses obligatoires inscrites d'office, en vertu du présent article, il y est pourvu par le Conseil municipal, ou, en cas de refus de sa part, au moyen d'une contribution extraordinaire établie d'office par un décret si la contribution extraordinaire n'excède pas le maximum fixé annuellement par la loi de finances, et par une loi spéciale si la contribution doit excéder ce maximum.

Cet article 149 est à peu de choses près copié sur l'article 39 de la loi du 18 juillet 1837 qui a régi le droit communal pendant environ un demi-siècle. La seule modification introduite par la loi de 1884 concerne le chiffre au-dessus duquel un décret du Chef de l'Etat est nécessaire pour inscrire d'office ; ce chiffre était en effet dans la loi de 1837 de cent mille francs, nous savons aujourd'hui qu'il est de trois millions.

Il est arrivé en fait à maintes reprises que le préfet, conformément au droit qui lui est reconnu par l'article 148, *in fine*, augmentait ou ajoutait des dépenses obligatoires au budget communal lors de l'arrêté de règlement dudit budget. On s'est demandé quel caractère il fallait attribuer à ces additions de crédit. La question s'est notamment posée devant le Conseil d'Etat lors de l'arrêt du 26 février 1892 intervenu sur le recours qu'avait formé la commune d'Azil-lanet contre l'inscription opérée de cette façon, à son budget, du traitement d'un garde municipal.

M. Valabrègue, commissaire du Gouvernement, après avoir toutefois constaté que la jurisprudence antérieure s'était prononcée dans un autre sens, proposa l'interprétation suivante :

« Les additions faites par arrêté préfectoral de règlement ne seraient pas définitives ; elles auraient seulement pour

objet de faire connaître au Conseil municipal que le préfet estime que telle dépense est obligatoire et qu'elle doit à ce titre figurer au budget communal ; pour qu'elles soient définitives, il faudrait en effet que la dépense ait été votée par le Conseil municipal et approuvée par le préfet, ou qu'elle ait fait l'objet d'une inscription d'office. Ces dernières conditions faisant défaut, l'inscription faite au budget communal sous forme d'addition par arrêté de règlement vaudrait au plus comme mise en demeure ».

Si on avait adopté cette thèse de M. Valbrègue, on aurait été amené à ne pas reconnaître recevable le recours pour excès de pouvoir formé par la commune d'Azillanet, les simples mises en demeure n'étant pas susceptibles de cette voie de recours.

Mais le Conseil d'Etat en a jugé autrement, confirmant ainsi ses arrêts du 14 mai 1880 et du 26 décembre 1885. Le pourvoi de la commune a été admis, les additions de crédits faites par arrêtés préfectoraux étant en conséquence considérées comme valant inscription d'office, inscription irrégulière toutefois et que la commune était parfaitement en droit d'attaquer, les formes prescrites par l'article 149 de la loi municipale (mise en demeure préalable et refus du Conseil municipal) n'ayant pas été observées. Les dispositions qui règlent l'inscription d'office en font en effet une institution extraordinaire ayant sa procédure spéciale : elles posent des règles qui sont éminemment protectrices des intérêts de la commune et il ne doit pas être permis au pouvoir central de se soustraire aux formalités exigées.

Enfin, par application de l'article 507 du décret du 31 mai 1862 le préfet peut, en réglant le budget d'une commune, inscrire d'office au budget, par voie de report et en conservant leur affectation primitive, des dépenses votées par le

Conseil municipal au cours des exercices antérieurs et non employées avant la clôture des dits exercices (Conseil d'Etat, arrêt du 24 juin 1907).

Nous n'avons jusqu'à présent parlé que des communes.

Nous savons cependant que l'inscription d'office s'applique aussi aux budgets départementaux. Voici comment s'exprime l'article 62 de la loi du 10 août 1871, modifié par la loi du 30 juin 1907, qui nous régit en la matière.

« Si un Conseil général omet ou refuse d'inscrire au budget un crédit suffisant pour le paiement des dépenses obligatoires ordinaires ou extraordinaires ou pour l'acquittement des dettes exigibles, le crédit nécessaire est inscrit d'office au budget, soit ordinaire, soit extraordinaire, par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique et inséré au *Journal Officiel* et au *Bulletin des Lois*.

Il est pourvu au paiement des dépenses inscrites d'office au moyen de prélèvements effectués soit sur les excédents de recettes, soit sur le crédit pour dépenses imprévues, et à défaut au moyen d'une contribution spéciale portant sur les quatre contributions directes et établie par le décret d'inscription d'office, si elle est dans les limites du maximum fixé annuellement par la loi de finances, ou par une loi, si elle doit excéder le maximum.

Aucune autre dépense ne peut être inscrite d'office dans le budget, et les allocations qui y sont portées par le Conseil général ne peuvent être ni changées ni modifiées par le décret qui règle le budget, sauf le cas prévu au § 2 du présent article. »

CHAPITRE II

CONDITIONS D'EXERCICE DE L'INSCRIPTION D'OFFICE

Il y en a trois ; nous allons les examiner successivement.

1^o L'inscription d'office s'applique seulement aux dépenses obligatoires.

Elle ne peut donc avoir lieu que pour les dépenses énumérées dans l'art. 136 de la loi de 1884 relative aux communes ou dans l'art. 62 de la loi de 1907, quant aux départements.

Il ne doit y avoir aucune contestation sur le caractère obligatoire de la dépense et, s'il y en avait, l'inscription d'office ne saurait avoir lieu que s'il appartient également à l'autorité investie de ce droit d'inscrire d'office, de trancher la difficulté ; sinon, il faut attendre jusqu'à ce que l'autorité compétente ait statué. (Conseil d'Etat 21 mars 1879, etc.).

En ce qui concerne les dettes exigibles, deux intérêts contraires sont en présence : l'intérêt des créanciers qui consiste à recevoir leur paiement le plus rapidement possible et, d'autre part, l'intérêt des collectivités qui doivent proportionner leurs sacrifices à leurs ressources. C'est pourquoi le législateur a réservé à l'administration le pouvoir d'apprécier la situation, en assurant le respect des droits privés, sans dépasser les facultés contributives locales ni épuiser

le crédit des départements ou communes ; sinon, on compromettrait gravement leurs services et même les intérêts du Trésor.

2° La dette obligatoire doit être liquide et exigible.

De très nombreux arrêts du Conseil d'Etat ont confirmé cette condition. D'après cette haute juridiction, il ne doit exister aucun doute sur la liquidité ou l'exigibilité de la dette contestée. C'est ainsi que par son arrêt du 5 juillet 1912, il a dénié au Préfet le droit de mandater d'office le montant du traitement d'un employé municipal pour un trimestre, alors que le maire soutenait avoir valablement révoqué cet employé au début du trimestre ; la dette, en effet, n'était pas liquide et il n'appartenait pas au Préfet qui n'a aucun pouvoir de sanction en ce qui concerne les révocations d'employés municipaux de se faire juge du différend qui s'était élevé entre le maire et l'intéressé.

De même, une dette ne peut être considérée comme liquide et exigible lorsqu'il y a litige porté devant d'autres juridictions, et notamment les tribunaux civils, sur l'existence ou les modalités de cette dette (Voir notamment l'arrêt du Conseil d'Etat du 13 décembre 1913, Trouville contre Deauville).

3° Il faut que le Conseil municipal ait refusé de pourvoir à ces dépenses.

Si cette dernière condition, qui n'est prévue que dans la législation communale, est aussi réalisée, il convient de reconnaître à l'administration supérieure un pouvoir discrétionnaire.

Elle peut, par exemple, réparer une omission antérieure et inscrire des dépenses relatives à un exercice précédent pourvu qu'elles soient obligatoires.

CHAPITRE III

PROCÉDURE — MONTANT DU CREDIT INSCRIT D'OFFICE

Deux sortes de formalités sont requises dans la procédure de l'inscription d'office au budget communal.

1° Une mise en demeure ;

2° Un décret ou un arrêté préfectoral pris en Conseil de Préfecture.

Quant au budget départemental, l'art. 62 de la loi de 1907 ne prévoit ni mise en demeure du Conseil général, ni nouvelle délibération de cette assemblée. Par contre l'inscription est toujours prise par décret, non pas un décret simple, mais bien en la forme des réglemens d'administration publique.

1° Mise en demeure du Conseil municipal intéressé.

Le Préfet invite tout d'abord l'Assemblée communale à prendre une délibération spéciale afin de relever le crédit affecté à une dépense obligatoire ou d'ajouter au budget une dépense de même nature qui n'aurait pas été prévue par le Conseil.

Le texte de cette communication préfectorale doit être suffisamment précis et explicite. Il a été jugé notamment qu'il ne suffirait pas d'une délibération formelle prise par le Conseil, même saisi par l'intermédiaire du Préfet, et rejetant une réclamation des tiers intéressés, car cette récla-

mation ne peut tenir lieu de la mise en demeure par le Préfet spécifiée dans la loi.

De même, la notification au maire de l'état exécutoire dressé par le Préfet pour recouvrer le contingent de la commune dans les dépenses de l'assistance médicale gratuite, ne saurait tenir lieu de mise en demeure (arrêt du Conseil d'Etat du 17 Novembre 1905).

De plus, l'arrêté de mise en demeure et l'arrêté d'inscription d'office doivent porter la signature du même Préfet et le second serait irrégulier si la mise en demeure avait été effectuée par les soins d'un Préfet autre que celui en exercice dans le département au moment où il est pris (Conseil d'Etat 28 novembre 1902).

2° Décret ou arrêté préfectoral pour les communes ; décret en Conseil d'Etat pour les départements.

L'inscription d'office a lieu par arrêté préfectoral pris en Conseil de préfecture pour les communes dont le revenu est inférieur à 3 millions ; pour les autres, elle a lieu par simple décret présidentiel. Cependant, ce décret doit être rendu, le Conseil d'Etat entendu, lorsqu'il s'agit de dépenses nécessitées par l'entretien du personnel de la police dans les villes dont la population est supérieure à 40.000 habitants.

Il y a de plus nécessité d'un acte spécial.

Quel est le montant des crédits inscrits d'office ?

Des règles assez délicates ont été établies en l'espèce, mais seulement en matière municipale, ainsi qu'on a pu s'en rendre compte par le texte de l'art. 149 de la loi de 1884. Le chiffre inscrit d'office ne saurait être supérieur à celui que l'Assemblée communale a été invitée à voter par mise en demeure (Conseil d'Etat, 23 décembre 1892).

Quant aux dépenses ordinaires, la loi distingue entre les

dépenses fixes de leur nature portées pour leur quotité réelle et les dépenses variables pour lesquelles on inscrit un chiffre moyen résultant des trois dernières années.

Quelles sont les dépenses fixes ?

Le législateur de 1884 a eu tout d'abord en vue celles que l'arrêté consulaire du 17 germinal an XI qualifie ainsi, c'est-à-dire les frais d'administration des communes. Elles consistent en abonnements de journaux, traitements des employés, entretien de la maison commune (le loyer non compris), fêtes nationales, registres de l'Etat-Civil, ports de lettres, lumière, papier, bois, encre, affiches et impressions, dépenses imprévues.

En outre, dit très justement M. Morgand (1), la loi de 1884 comprend sous le vocable de dépenses fixes toutes les dépenses dont la quotité ou la base est déterminée soit par des lois et règlements généraux ou locaux, soit même par des décisions spéciales prises par les autorités compétentes dans la sphère de leurs attributions. Et nous pouvons citer comme exemples les indemnités de logement et de résidence allouées aux instituteurs, les traitements du préposé en chef de l'octroi, de la police municipale dans les villes de plus de 40.000 habitants, des receveurs municipaux, les contingents des communes dans les frais d'entretien des chemins vicinaux ou dans les dépenses des enfants assistés et aliénés, les dépenses résultant de certains contrats comme ceux qui déterminent un prix de forfait annuel donné à un entrepreneur d'un service municipal, les pensions régulièrement liquidées à la charge de la commune.

On voit par les exemples précédents, que l'invariabilité n'existe pas toujours pour les dépenses fixes ; ainsi les con-

(1) L. Morgand. — *La loi municipale*. Edition 1911.

tributions assises sur les biens communaux peuvent varier d'une année à l'autre, surtout s'il y a acquisition de biens nouveaux ou vente de certains d'entre eux ; elles constituent cependant des dépenses fixes.

Bien plus, il peut arriver qu'une dépense fixe ne soit pas encore déterminée exactement lors du vote du budget. L'article 4 de l'ordonnance du 15 août 1848 a spécialement prévu ce cas pour les frais de casernement qui ne sont définitivement déterminés qu'à la fin de l'année ; on portera au budget une provision, sauf à parfaire ultérieurement au moyen d'une inscription complémentaire. Quant aux autres dépenses fixes dont la quotité ne serait pas connue exactement au moment du vote du budget, on les considérera temporairement comme des dépenses variables ; on inscrira dès lors leur chiffre moyen résultant des trois dernières années, sauf à porter au budget le complément dès que son montant aura pu être établi. (Conseil d'Etat, arrêt du 3 juillet 1908).

Au contraire, les dépenses variables sont « celles qui ne sont pas fixées par les lois et règlements ni par des décisions émanées d'autorités ayant qualité à cet effet et dont le chiffre ne peut être déterminé que par une appréciation plus ou moins arbitraire des besoins des services municipaux » (1).

Ainsi le crédit affecté à l'entretien des propriétés communales qui, évidemment ne saurait être exactement déterminé d'avance.

Il y a cependant des cas où le crédit alloué pour les dépenses variables ne peut être égal à la moyenne dépensée pendant les 3 dernières années : c'est lorsqu'il s'agit de

(1) Morgand. — *Op. cit.*

Dethan

création d'une commune nouvelle ou lorsque cette dépense variable n'a été faite que deux fois seulement. Le Conseil d'Etat a alors jugé qu'il faudrait exceptionnellement faire figurer cette dépense au budget pour sa quotité réelle comme s'il s'agissait d'une dépense fixe.

L'arrêté du préfet mandatant d'office une somme, en cas de refus de mandater opposé par le maire, doit être, conformément aux articles 506 et 508 du décret du 31 mai 1862 pris antérieurement au 15 mars de l'année suivante lorsqu'il s'agit du paiement d'une dépense afférente à l'exercice antérieur (Conseil d'Etat, arrêt du 3 février 1905).

CHAPITRE IV

EFFET DE L'INSCRIPTION D'OFFICE

Si le budget municipal contient des crédits assez importants pour subvenir à l'inscription d'office, son équilibre ne change pas. Si au contraire la dépense crée une charge nouvelle à laquelle aucune recette ne correspond, on consulte le Conseil municipal et, s'il refuse, le préfet de sa propre autorité peut réduire ou supprimer des dépenses facultatives et en affecter les crédits à cette dépense. Si enfin cette opération est impossible, il y a lieu de procéder à une imposition d'office ainsi qu'il sera expliqué plus tard.

Pour le département, l'article 62 nouveau ne prévoit imposition d'office que si les prélèvements effectués : 1° sur les excédents de recettes du budget départemental, 2° sur le crédit de réserve pour dépenses imprévues sont insuffisants.

CHAPITRE V

CAS D'ABSENCE DE BUDGET VOTÉ PAR LE CONSEIL MUNICIPAL

Si le Conseil municipal, animé d'un esprit d'hostilité contre l'administration locale, refuse de voter en masse le budget soumis à ses délibérations, ce dernier est établi d'office par le préfet en Conseil de préfecture (articles 149 et 150 de la loi de 1884). Les crédits qui s'appliquent aux seules dépenses obligatoires y sont inscrits (Conseil d'Etat, 7 août 1903). Au cas où, dans un tel budget, les dépenses dépasseraient les recettes, on met en demeure le Conseil municipal de voter l'imposition nécessaire pour combler le déficit. S'il refuse, l'imposition est établie d'office dans les formes énoncées ci-dessous. Pour les villes ayant plus de 3 millions de revenus, le budget réduit aux dépenses strictement obligatoires, est réglé d'office par un décret.

Le maire est chargé de l'exécution du budget ainsi établi ; s'il refuse, il y a lieu à nomination d'une délégation spéciale dans les formes établies par la loi de 1884 elle-même.

Il n'existe aucune disposition analogue dont l'administration puisse se prévaloir à l'encontre des Conseils généraux. Le droit pour le Gouvernement d'établir d'office le

budget départemental a été abrogé par l'article 11 de la loi du 18 juillet 1866. Il pourrait cependant être tout au moins pourvu, par la voie de l'inscription d'office, aux dépenses obligatoires dont la couverture serait alors assurée par une imposition d'office.

CHAPITRE VI

VOIES DE RECOURS CONTRE LES DÉCRETS OU ARRÊTÉS D'INSCRIPTION D'OFFICE

La première question qui se pose est celle de savoir si on doit admettre un recours contre la mise en demeure préalable faite au Conseil municipal. Non, a dit le Conseil d'Etat (18 novembre 1887) car c'est une simple mesure préparatoire.

Le préfet, sur la demande d'un créancier, peut refuser de requérir l'inscription d'office; l'intéressé peut-il se pourvoir devant le Conseil d'Etat? Non, a encore répondu cette haute Assemblée (arrêts du 4 août 1876 et 26 juin 1908). Seule la voie hiérarchique, en l'espèce le recours au Ministre, est ouverte au créancier, car l'inscription d'office est pour l'administration une simple faculté qu'elle peut refuser d'exercer. L'inscription d'office ne consacre au profit du bénéficiaire aucun droit acquis; on en déduit pour le préfet le droit de la retirer sans que sa décision puisse être attaquée au Contentieux. (Conseil d'Etat, 4 août 1876).

Les départements et les communes ont le droit de recourir contre les décrets ou arrêtés d'inscription d'office; c'est un recours pour excès de pouvoir; le ministère d'avocat n'est pas obligatoire.

Dans le cas d'une dépense dont le caractère obligatoire n'est pas établi ou lorsqu'il y a eu violation des formes substantielles, les collectivités intéressées pourraient aussi se pourvoir pour incompétence.

En ce qui concerne les communes, le nombre des arrêts rendus sur des recours pour excès de pouvoir est considérable.

CHAPITRE VII

INSCRIPTION D'OFFICE. LÉGISLATION COMPARÉE

A. — Colonies françaises

Pour les budgets locaux la matière est réglée par les *art. 8 et 10 du Sénatus-Consulte du 14 juillet 1866* applicable aux colonies d'Amérique et à la Réunion.

Article 8. — Si les dépenses obligatoires ont été omises ou si le Gouverneur en conseil privé estime que les allocations portées pour une ou plusieurs de ces dépenses sont insuffisantes, le Gouverneur y pourvoit provisoirement à l'aide du fonds de dépenses diverses et imprévues. En cas d'insuffisance de ce fonds, il en réfère au Ministre qui, sur sa proposition, inscrit d'office les dépenses omises ou augmente les allocations. Il est pourvu par le Gouverneur en conseil privé à l'acquittement de ces dépenses au moyen soit d'une réduction des dépenses facultatives, soit d'une imputation sur les fonds libres, ou, à défaut, par une augmentation du tarif des taxes (1).

Article 10. — Si le Conseil général ne se réunissait pas ou se

(1) Le Conseil d'État a jugé (Sect. Fin., 7 juillet 1903) que l'art. 33 de la loi du 13 avril 1900, ne reconnaissant au Conseil général qu'un simple droit de délibération sur les tarifs des taxes, le Gouverneur ne pourrait plus, à lui seul, augmenter ces tarifs et que le concours du Conseil d'État serait nécessaire.

séparait sans avoir voté le budget, le Ministre des Colonies l'établirait d'office sur la proposition du Gouverneur en conseil privé.

Notons que pour la Martinique, la Guadeloupe, la Guyane et la Réunion il résulte du dernier alinéa de la loi 1900 que le Ministre des Colonies a le droit de rétablir ou de relever d'office en matière de dépenses obligatoires les crédits que le Conseil général n'aurait pas votés ou qui seraient insuffisants.

Le Gouvernement peut aussi pour subvenir à l'insuffisance des crédits des dépenses obligatoires opérer des virements entre différents chapitres de dépenses obligatoires. Ce droit exceptionnel lui a été reconnu par les dépêches ministérielles du 25 avril et du 7 mai 1868 et par l'art. 56 du décret du 20 novembre 1882.

Quant aux budgets communaux, nous avons dit que l'inscription d'office était permise soit en vertu de la loi de 1884 là où cette loi a été rendue applicable, soit en vertu des décrets spéciaux à chaque colonie pour les autres communes.

B. — Pays étrangers

La plupart des pays qui admettent les dépenses obligatoires sanctionnent cette obligation par des mesures analogues à l'inscription d'office.

Belgique.

1^o *Budgets provinciaux.* — L'art. 87 in fine de la loi du 20 avril 1836 dispose que :

« Si le Conseil ne porte point au budget, en tout ou partie, les allocations nécessaires pour le paiement des dépenses obligatoires que les lois mettent à la charge de la province, le Gouvernement, la députation du Conseil préalablement entendue, y portera ces allocations dans la proportion des besoins ; si dans ce

cas les fonds provinciaux sont insuffisants il y sera pourvu par une loi. »

2° *Budgets communaux.* — L'art. 133 de la loi du 30 mars prévoit que :

« Dans tous les cas où les conseils communaux chercheraient à éluder le paiement des dépenses obligatoires que la loi met à leur charge, en refusant leur allocation en tout ou en partie, la députation permanente du conseil provincial, après avoir entendu le conseil communal, portera d'office la dépense au budget dans la proportion du besoin. Le conseil communal pourra réclamer auprès du roi s'il se croit lésé. Si le conseil communal alloue la dépense et que la députation permanente la rejette ou la déduise, ou si la députation, d'accord avec le conseil communal, se refuse à l'allocation ou n'alloue qu'une somme insuffisante, il sera statué par un décret royal. »

Italie.

L'inscription d'office est prévue par la loi du 21 mai 1908 et est à peu près régie par les mêmes dispositions qu'en France.

a) Communes

Article 213. — La Junte provinciale administrative, le Conseil municipal entendu, a le droit d'inscrire d'office au budget les allocations nécessaires pour les dépenses obligatoires.

Article 216. — Contre les décisions de la Junte provinciale administrative, le conseil municipal et le préfet peuvent recourir au Gouvernement royal qui y pourvoira par décret royal, le Conseil d'Etat entendu. En cas de refus d'autorisation à ester en justice, est permis le recours à la cinquième section du Conseil d'Etat suivant l'article 23, alinéa 7, de la loi du 17 août 1907.

b) Provinces

Article 262. — Sont applicables à la province les dispositions des articles... 213, ... 216.

Article 254. — Les provinces ne peuvent faire aucun emprunt :

1° S'ils n'ont été décidés par un vote favorable de la majorité des conseillers en charge, à condition que cette majorité ne soit pas inférieure au tiers des conseillers de la province ;

2° S'ils n'ont pour objet de pourvoir à des dépenses extraordinaires et obligatoires ;

3° Si l'amortissement de la dette n'a pas été garanti avec la détermination des moyens pour y pourvoir ainsi qu'au paiement des intérêts.

Espagne.

L'Espagne ne connaît pas d'institution analogue à l'inscription d'office pour les budgets provinciaux ; nous avons vu à propos de ces derniers que nulle part la loi n'emploie le mot « obligatoire ». L'administration supérieure a cependant des pouvoirs étendus mais assez mal déterminés qu'elle tient de l'*art. 120 de la loi de 1882*.

« Le 20 avril, les Députations soumettront au Ministère de l'Intérieur, par l'intermédiaire du gouverneur, le budget approuvé, à seule fin de faire disparaître les illégalités, s'il y en a, et d'empêcher que les intérêts généraux des populations soient lésés. »

Roumanie.

Le budget des communes urbaines est préparé par le maire et voté par le conseil municipal. Les budgets des communes urbaines chefs-lieux du département doivent être approuvés par le roi ; les budgets des autres communes urbaines sont soumis à l'approbation de la délégation départementale ; l'autorité supérieure peut supprimer ou réduire certaines dépenses obligatoires qui ont été omises par le conseil municipal ou pour lesquelles on a prévu une somme insuffisante.

Bulgarie.

Nous avons cité à propos du budget départemental l'*art. 30 de la loi du 23 septembre, 5 octobre 1882*.

L'art. 31 dispose que lorsqu'un Conseil de district n'aura pas inscrit à son budget des sommes suffisantes pour pourvoir aux dépenses mentionnées à l'article 30 il y sera pourvu par un décret princier, rendu sur la proposition des Ministres de l'Intérieur et des Finances, qui prenant pour base les impôts perçus dans le district pour le compte de l'Etat, imposera au district l'excédent de perception nécessaire pour satisfaire aux dépenses énumérées en l'article 30.

Allemagne.

Pour les villes, l'article 78 de la loi du 1^{er} août 1883 prévoit que si un Conseil municipal omettait ou oubliait de porter au budget ou de voter extraordinairement un crédit destiné à l'acquittement d'une obligation communale (Leistungen), le préfet, en citant la loi qui impose l'obligation, pourra faire inscrire d'office cette dépense.

Quant aux communes rurales, aux baillages, c'est la commission d'arrondissement qui peut imposer d'office les dépenses obligatoires; cette commission se compose du sous-préfet et de quelques représentants élus.

C'est ainsi qu'en Prusse *l'art. 121 de la loi du 29 juin 1875 modifié par la loi du 22 mars 1881* dispose que :

« Quand le groupe d'intérêts communs d'une province refuse ou néglige de faire figurer au budget les dépenses qui lui sont imposées par une disposition légale et qui ont été déterminées par l'autorité dans les limites de sa compétence, ou de les accorder extraordinairement, le président supérieur (fonctionnaire administratif) par une décision motivée ordonne l'inscription d'office de ces dépenses ou fixe le montant des dépenses extraordinaires. Le recours au contentieux contre la décision du Président supérieur est ouvert au groupe d'intérêts communs de la province et doit être formé dans le délai de deux semaines devant le tribunal administratif supérieur. La diète provinciale peut nom-

mer un commissaire spécial pour exercer les droits du groupe d'intérêts communs de la province. »

Autriche.

L'inscription d'office y est envisagée comme une véritable sanction pénale. Si en effet un Conseil municipal omet ou refuse de remplir une des obligations de la commune, l'autorité politique (préfet ou gouverneur) prend les mesures nécessaires aux frais et risques de la commune intéressée. Si la faute en est au bourgmestre, il peut être puni.

Russie.

Le gouverneur doit s'assurer que le zemstvo n'a omis aucune dépense obligatoire. Quant aux villes l'art. 42 de la loi du 16 juin 1870 prévoit que si l'administration urbaine néglige de remplir une des obligations que la loi met à sa charge, elle peut y être contrainte par le gouverneur.

Pour faciliter les emprunts des collectivités locales, il a été créé récemment une caisse de crédit communal et provincial, fonctionnant pour tout l'Empire, et auprès de laquelle seront contractés les dits^m emprunts; les prêteurs, le plus souvent des capitalistes étrangers, n'auront de rapports qu'avec cet organe qui tire la force et la puissance de ses moyens d'action du fait qu'il est unique et central.

Les statuts de cet établissement, publiés en juillet 1912, contiennent une série de mesures très complètes et intéressantes à signaler pour obliger les assemblées locales au respect de leurs engagements (1).

(1) Art. 73. — A l'expiration des délais accordés, la direction de la caisse, dans le cas où l'emprunteur continuerait à être inexact, s'adresse au ministre de l'intérieur qui immédiatement prend des dispositions pour l'amortissement des paiements dont l'échéance est passée, après examen de l'affaire par le Conseil spécial pour

Angleterre.**Le contrôle des dépenses des « municipal boroughs »**

les affaires des zemstvos et villes et après, le cas échéant, s'être mis en rapport avec le Ministre des finances.

Art. 74. — Lors de l'examen des affaires mentionnées à l'article précédent, sont invités à prendre part aux séances du Conseil spécial pour les affaires des zemstvos et villes, le Gouverneur de la caisse et le représentant de la chancellerie des opérations de crédit avec voix délibérative. En outre, est invité à prendre part aux dites séances avec voix consultative, le représentant de la ville ou du zemstvo en question ; si le dit représentant ne vient pas à la séance, l'affaire respective n'en est pas moins examinée.

Art. 75. — C'est au Conseil spécial pour les affaires des zemstvos et villes qu'il appartient exclusivement de choisir les mesures de coercition ; il peut, entre autres, déterminer que sont à affecter au paiement des termes en retard, soit des revenus distincts de la ville ou du zemstvo (comme par exemple, les subventions ou autres paiements à recevoir de l'Etat), soit une partie déterminée de la totalité des recettes de la ville ou du zemstvo. Dans tous les cas, l'amortissement intégral de tous les arriérés dus par la ville ou le zemstvo doit être effectué dans un délai maximum de 12 mois à compter du jour de l'expiration du délai de faveur ordinaire ou extraordinaire mentionné aux articles 70 et 71.

Art. 76. — Les retenues d'office mentionnées à l'article précédent pour le paiement des arriérés dus à la caisse, sont effectuées.

1° Sur les sommes déposées ou versées aux Trésoreries de province et de district à titre de paiement ou de recette pour le compte des zemstvos et des villes, par les dites Trésoreries à la réception des avis respectifs.

2° Sur les recettes entrant dans les propres caisses des villes, par des délégués spécialement désignés pour cet objet par le Ministre de l'intérieur.

Art. 77. — Les personnes et institutions qui ont quelque paiement que ce soit à faire à la ville ou qui sont comptables de quelque somme que ce soit appartenant à la ville, sont obligées, à la requête des délégués, d'effectuer le versement de ces paiements ou sommes pour leur intégralité ou dans la mesure indiquée par les délégués, non aux caisses municipales, mais à la Trésorerie de l'endroit.

a lieu non par des professionnels, mais par les contribuables intéressés. Ces derniers ont la faculté d'attaquer les paiements effectués, même s'ils sont réguliers en la forme, lorsqu'ils peuvent prouver qu'ils sont irréguliers, soit par suite d'un vice dans la procédure ou les résolutions du Conseil municipal, soit parce qu'ils ne sont pas conformes à l'Act ou aux Acts du Parlement autorisant la dépense. Le recours du contribuable est porté par assignation de certiorari à la Chambre du Banc du Roi de la Haute-Cour où « il peut être annulé en tout ou partie, ou confirmé sur motion et enquête, avec ou sans frais, suivant le jugement et au gré de la Cour (Art. 141 de l'act. de 1882). »

TITRE II

Imposition d'office

CHAPITRE PREMIER

CONDITIONS D'EXERCICE DE L'IMPOSITION D'OFFICE

Ainsi que nous l'avons vu, l'article 149 *in fine* de la loi de 1884 prévoit la possibilité d'imposition d'office quand les deux conditions suivantes se présentent :

1° Le Conseil municipal n'a pas pourvu lui-même à l'acquittement des dépenses inscrites d'office ;

2° Les ressources ordinaires sont insuffisantes.

C'est au refus de créer les ressources nécessaires qu'il faut s'attacher avant d'établir une imposition d'office. Elle pourrait donc l'être, soit que le crédit ait été voté par le Conseil municipal, soit qu'il ait dû être inscrit d'office au budget.

Remarquons que, lorsque l'imposition d'office vise une dépense extraordinaire, elle s'étend sur plusieurs années dans les proportions déterminées dans les lois de finances jusqu'à la libération complète de la commune.

Lorsque le concours des circonstances ci-dessus est réalisé, une troisième condition doit être remplie par l'ad-

ministration supérieure pour qu'elle puisse recourir à l'imposition d'office. Le Conseil municipal doit être invité au préalable à assurer les ressources et il faut de la part de ce dernier un refus formulé dans une nouvelle délibération, ou, si un délai lui a été fixé, qu'il n'ait pris aucune mesure à ce sujet. Nous estimons d'ailleurs que l'utilité de cette double mise en demeure et de ce double refus est contestable.

Enfin, avant de procéder à l'établissement d'une imposition d'office, on supprimera du budget les dépenses facultatives que des ressources spéciales ou l'imposition pour insuffisance de revenus ne couvriraient pas (circulaire du Ministère de l'Intérieur du 24 novembre 1875).

Lorsque les disponibilités prévues à l'article 62 nouveau de la loi de 1871 font défaut, il est établi une imposition d'office sur le département. Mais à la différence des communes, il n'y a pas lieu à une double mise en demeure du Conseil général suivie d'un double refus. Le Gouvernement a le droit et le moyen de pourvoir à l'allocation des dépenses obligatoires dès que le Conseil d'Etat a rendu le décret portant inscription d'office.

CHAPITRE II

FORMALITÉS A OBSERVER PAR L'ADMINISTRATION SUPÉRIEURE ÉTENDUE DE SES POUVOIRS

A) Communes

Lorsque l'imposition d'office peut être exercée et qu'elle a été jugée nécessaire, le Ministre de l'Intérieur fait prendre un décret à cet effet. Cependant, lorsque les communes devront s'imposer d'un nombre de centimes additionnels plus grand que celui déterminé annuellement par la loi de finances, une loi spéciale sera nécessaire.

Il est cependant un cas où le Préfet peut établir une imposition d'office : l'article 5 de la loi du 24 mai 1836 sur les chemins vicinaux prévoit en effet que si un Conseil municipal, mis en demeure, n'a pas voté dans la session désignée à cet effet les prestations en nature et centimes nécessaires, le Préfet pourra d'office imposer la commune dans les limites du maximum, ou, si elle n'a pas fait emploi des ressources dans les délais prescrits, faire exécuter les travaux. Le maximum est en l'occurrence fixé à trois journées de prestations et 5 centimes additionnels.

Quelle est l'étendue des pouvoirs de l'Administration ?

Elle peut imposer d'office jusqu'au point où la quotité de l'imposition dépasserait le maximum établi chaque année

par la loi de finances. Ce maximum est généralement de 10 centimes additionnels et de 20 centimes quand il s'agit d'assurer l'exécution de condamnations judiciaires. Le Conseil d'Etat (avis de la section de l'intérieur du 28 décembre 1854) a toutefois déclaré que, dans le maximum autorisé annuellement par les lois de finances, ne sont pas comprises les impositions spéciales qu'il y aurait lieu d'établir pour les dépenses ordinaires des chemins vicinaux ou de l'instruction primaire ou pour le salaire des gardes-champêtres. Il faut y ajouter, depuis 1893, l'imposition spéciale nécessaire pour l'acquittement des dépenses de l'assistance médicale.

Les impositions ainsi visées peuvent donc, quelle qu'en soit l'importance, être établies par décret. Mais, en général, dès que le maximum fixé par la loi de finances doit être dépassé, une loi est nécessaire.

B) Départements

De même pour les départements, l'imposition d'office porte sur les quatre contributions directes et est établie par un décret si elle est dans la limite du maximum fixé annuellement par la loi de finances, maximum fixé à 2 centimes depuis 1866, ou par une loi, si elle doit excéder ce maximum.

CHAPITRE III

RECOURS CONTRE LES DÉCRETS D'IMPOSITION D'OFFICE

Un recours est ouvert au profit des communes et des départements devant le Conseil d'Etat pour incompétence ou pour excès de pouvoir. On ne saurait cependant attaquer un décret d'imposition d'office en arguant de l'irrégularité de l'inscription d'office quand l'arrêté ou le décret qui a établi cette inscription est devenu définitif.

Comme pour l'inscription d'office, un particulier ne peut prétendre forcer le Ministre de l'Intérieur à imposer d'office ; la décision de refus de ce dernier est inattaquable devant le Conseil d'Etat.

TITRE III

Vente des biens communaux

CHAPITRE UNIQUE

Pour assurer le paiement d'une dépense obligatoire communale l'autorité supérieure pourrait exceptionnellement avoir recours contre les municipalités aux dispositions de l'article 110 de la loi de 1834 :

« La vente des biens mobiliers et immobiliers des communes autres que ceux servant à un usage public, peut être autorisée, sur la demande de tout créancier porteur de titre exécutoire, par un décret du Président de la République qui détermine les formes de la vente. »

Il appartient à l'Administration de faire un choix entre les biens dont la vente présentera le moins d'inconvénients pour la commune et de prescrire les formes de cette vente.

Aucune disposition expresse analogue n'a été édictée au sujet des dépenses obligatoires départementales. On a contesté que les créanciers du département aient le droit de saisir et vendre les biens du domaine privé départemental ; d'ailleurs presque tous les départements sont dépourvus de domaine privé.

TITRE IV

Emprunt d'office

CHAPITRE UNIQUE

Le droit pour le Gouvernement de contracter au nom d'un département un emprunt d'office n'est prévu et visé par aucun texte.

L'emprunt d'office n'a été établi dans la législation communale que pour un seul cas : lorsqu'il s'agit de la construction et de l'appropriation de locaux scolaires.

La matière est régie par la loi du 20 mars 1883 et le décret du 7 avril 1887.

Loi du 20 mars 1883. Article 10.

« A défaut d'un vote du Conseil municipal ou sur son refus, le préfet après avis du Conseil général et, si cet avis n'est pas favorable, en vertu d'un décret du Président de la République rendu en Conseil d'Etat, pourvoit d'office par un arrêté au paiement des frais de construction et d'appropriation de maisons d'écoles louées ou acquises et d'acquisition de mobiliers scolaires soit par un prélèvement sur les ressources disponibles de la commune, soit par des subventions du département ou de l'Etat, soit enfin par un emprunt contracté à la Caisse des lycées, collèges et écoles.

Lorsqu'un emprunt à la caisse des lycées, collèges et écoles aura été jugé nécessaire, le maire, ou, sur son refus, un délégué

spécial, empruntera à cette caisse, après y avoir été autorisé, la somme nécessaire. Il sera alors pourvu au service de l'emprunt au moyen d'une imposition spéciale... »

Nous extrayons d'autre part du *décret du 7 avril 1887* les dispositions suivantes :

Article 45. — « Le préfet met les communes en demeure d'adopter le projet (des travaux de construction ou d'appropriation) et de créer les ressources nécessaires.

En cas de refus il saisit le Conseil général en indiquant comment pour chaque commune il pourra être pourvu à la dépense soit par un prélèvement sur les ressources disponibles, soit par une subvention du département, soit enfin par un emprunt avec ou sans subvention de l'Etat.

Article 47. — Le préfet en vertu de la délibération du Conseil général, si elle est favorable, et dans le cas contraire en vertu du décret rendu en Conseil d'Etat, procède aux mesures d'exécution.

Article 49. — Lorsqu'un emprunt est nécessaire, le préfet met le Conseil municipal en demeure de le voter et de créer les ressources nécessaires.

A défaut de vote du Conseil municipal ou sur son refus, le préfet détermine le chiffre et la durée de l'emprunt, le taux maximum d'intérêt et les conditions de réalisation. L'emprunt est autorisé d'office et si une imposition d'office est nécessaire, il est procédé conformément à l'article 149 de la loi du 5 avril 1884.

Le préfet charge le maire ou sur son refus un délégué spécial qu'il nomme à cet effet, de réaliser l'emprunt. »

Supposons que la commune ait construit spontanément les écoles mais que la dépense ayant été plus forte qu'on ne l'avait prévue un solde reste dû à l'entrepreneur. De nombreuses décisions ministérielles ont déclaré que l'emprunt d'office, mesure exceptionnelle, était inapplicable en la matière. La créance de l'entrepreneur pourrait tout au plus motiver une imposition d'office.

CONCLUSION

Il convient pour conclure de nous poser la question de la légitimité de la dépense obligatoire et de son utilité dans notre législation.

Exposons d'abord les critiques que l'on a pu adresser à cette institution.

Quelques personnes ont prétendu que celle-ci était contraire aux principes de liberté dont notre pays se glorifie, que le législateur, chaque fois qu'il déclarait une dépense nouvelle obligatoire pour une assemblée locale restreignait la liberté de celle-ci et limitait ainsi son pouvoir d'appréciation et son droit de contrôle. M. Bonnevey, rapporteur à la Chambre des Députés de la loi du 30 juin 1907 a dit : « Quand une Assemblée locale est-elle libre ? Elle est libre essentiellement quand elle dispose souverainement de son budget, quand elle en dispose en recettes en pouvant choisir ses taxes dans leur nature et dans leur quotité, quand elle en dispose en dépenses en n'étant pas astreinte à des dépenses obligatoires, c'est-à-dire susceptibles d'être inscrites d'office à son budget par un acte coercitif du pouvoir central. Une Assemblée départementale est libre lorsqu'elle n'a que des dépenses facultatives ».

Contre la nécessité de l'obligation, on a invoqué aussi sa prétendue inutilité. On a rappelé la spontanéité montrée par bon nombre d'Assemblées locales dans l'application des

lois sociales, la générosité avec laquelle elles ont doté les chapitres de leurs budgets qui y étaient relatifs. C'est ainsi que dans l'application de la récente loi d'assistance aux familles nombreuses le Conseil municipal de Paris a fixé à cent vingt francs le taux de l'allocation annuelle consentie par enfant secouru, taux qui dépasse de trente francs le maximum donnant droit à contribution du département et de l'Etat. La loi Roussel du 23 décembre 1874 sur la protection des enfants du premier âge n'a prévu aucune dépense obligatoire à la charge des départements ; malgré l'absence d'une prescription formelle tous les départements ont tenu à posséder de tels services ; le bon sens, la persuasion administrative ont ainsi suppléé à une obligation que les textes avaient omis d'édicter. De même l'article 61 nouveau de la loi organique départementale ne prévoit pas dans sa longue énumération les dépenses du service des aliénés qui ne figurent pas non plus dans les dépenses obligatoires visées par les lois du 18 juillet 1866 et 10 août 1871 ; cependant aucun Conseil général ne s'est refusé à concourir à l'entretien des aliénés et si dans la réforme du régime des aliénés dont il est question des dépenses obligatoires étaient spécifiées, elles ne feraient que consacrer un état de fait préexistant.

Il en serait certainement de même, dit-on, non seulement pour la mise en pratique des autres lois sociales, mais aussi pour l'inscription au budget départemental des diverses autres dépenses que la loi classe sous le titre d'obligatoires. Le fait, du reste, a été constaté par M. Clémenceau, Ministre de l'Intérieur, dans une circulaire du 17 juillet 1907 : « Le Gouvernement a voulu rendre une nouvelle fois hommage au soin et à la sollicitude si éclairés, apportés par les Conseils généraux à la dotation des budgets départemen-

taux et notamment à la dotation des dépenses obligatoires. On peut affirmer que pour la généralité des départements, il n'a jamais été nécessaire de recourir aux mesures de rigueur prévues par l'article 61 de la loi du 10 août 1871 modifié par la loi du 29 juin 1899. Il est bien inutile par suite de rappeler aux Assemblées départementales, si bien informées de leurs obligations et de leurs droits, que leurs prérogatives budgétaires sont plus ou moins étendues... ».

On ne relève, en effet, qu'un nombre presque insignifiant d'inscriptions d'office de dépenses obligatoires départementales. De 1899, époque à laquelle une loi réformant l'inscription d'office la rendit pratique, jusqu'à nos jours, il n'y a eu en effet que huit arrêts d'inscriptions d'office portant sur un chiffre absolument minime de onze mille francs ; il s'agissait seulement de questions de principe.

Enfin l'on fait remarquer la quantité et l'importance des dépenses obligatoires dont nos budgets locaux sont redevables aux nombreuses lois de prévoyance sociale votées ces dernières années. Le législateur a pu aller trop vite en l'espèce ; c'était une œuvre de longue haleine qu'il eût peut-être convenu de mettre en application d'une manière progressive et moins rapide. En attendant que ces lois soient mieux comprises par leurs bénéficiaires elles n'en ont pas moins constitué pour les budgets locaux des charges énormes et ceux-ci qui étaient déjà à grand'peine établis en équilibre n'y sont maintenus du fait de l'application de ces lois sociales qu'avec de grandes difficultés. Le Parlement, ajoute-t-on, n'a-t-il vraiment pas abusé de son pouvoir sur les assemblées locales en leur imposant, souvent malgré elles, des charges aussi lourdes ?

Ainsi, pour la loi de 1905 relative à l'assistance aux vieillards, en 1899 on estimait qu'il n'y aurait guère plus

de 151.600 vieillards et infirmes qui recevraient des subsides réguliers; en 1907 on allait jusqu'à admettre qu'il n'y en aurait 357.580. Or en fait il y a eu en 1908, 515.054 assistés; en 1909, 561.642; en 1910, 577.733; au 30 septembre 1911 on en comptait 598.413 et au 30 septembre 1912 640.534. Où s'arrêtera cette progression? Pour la dépense, les uns l'escomptaient à 45 millions, d'autres que l'on taxait de pessimisme systématique la chiffrèrent à 67 millions. En réalité son montant a été en 1907 de 90.054.053 francs, en 1910 de 93.208.000 francs; elle dépasserait en 1913 la somme de 100 millions.

Des surprises analogues ne sont-elles pas à craindre de la part de la loi récente d'assistance aux familles nombreuses? M. Ferdinand Dreyfus, rapporteur au Sénat, en estime le coût probable total à 48.300.000 francs; M. Métin, rapporteur à la Chambre des Députés, à 50.600.000 dont 26.200.000 à la charge de l'Etat, 8.300.000 pour les départements et 16.300.000 pour les communes; le supplément en faveur des familles de mutualistes que la Chambre a manifesté l'intention de voter prochainement s'élèverait à 3.200.000 francs. Ces divers chiffres ne doivent-ils pas être interprétés que comme des minimas et n'est-il pas prudent de s'attendre à d'assez forts dépassements (1)?

Ces objections ont quelque portée. Cependant de nombreuses considérations peuvent s'opposer à ces arguments et doivent les faire rejeter.

Tout d'abord ce droit d'inscription d'office est conforme aux principes de notre droit public. On ne peut l'accuser d'être une atteinte à notre liberté telle que celle-ci découle de notre régime constitutionnel.

(1) D'après la *Revue politique et parlementaire*, n° du 10 janv. 1914, page 69 et suivantes.

Le droit budgétaire constitue un attribut de la souveraineté nationale ; il est exercé en ce qui concerne le budget de l'Etat par les représentants de la Nation. Le Parlement est souverain pour accorder ou refuser des crédits ; aucune contribution ne peut être perçue, aucune dépense engagée sans avoir été au préalable votée par les chambres. Mais il ne peut en être de même pour les budgets locaux. Les départements et les communes ne sont que des subdivisions de la Nation souveraine et on ne peut leur reconnaître aucune souveraineté propre. La loi nationale est égale pour tous ; les Assemblées locales doivent s'y conformer et ce serait leur reconnaître un véritable droit de révolte contre cette loi nationale que de leur concéder un droit budgétaire absolu. L'établissement de budgets locaux distincts de ceux de l'Etat n'est qu'une mesure d'administration destinée, grâce à l'intervention des élus des contribuables locaux, à atteindre dans la gestion des finances locales le maximum d'ordre et d'économie.

Telle est la raison capitale ; s'il y a lieu, en effet, d'assurer dans notre pays l'unité de la loi, l'Etat a pour devoir d'assurer aussi l'unité de son application et l'on ne comprendrait pas que les représentants de Conseils locaux puissent avoir un droit de refus permettant d'entraver l'application et le bon fonctionnement de lois existantes.

Prenons des lois comme l'Assistance médicale gratuite, l'assistance aux vieillards ; s'il était loisible à un Conseil général de pouvoir à son gré voter ou refuser les crédits nécessaires à leur application, on verrait des malades, des vieillards, secourus dans un département, qui ne le seraient pas dans celui d'à côté ; on risquerait de voir éclore des systèmes financiers différents, suivant les départements et les communes et suivant les fantaisies de leurs élus. Un pareil

état de chose, qui pourrait sembler naturel dans un pays de fédéralisme comme les Etats-Unis ou qui ne répugnerait pas à la manière dont les Anglo-Saxons conçoivent les libertés locales, semblerait quelque peu extraordinaire dans un pays fortement centralisé comme le nôtre. L'on peut dire que si le Français aime la liberté, il n'en reconnaît pas moins la nécessité d'une assez grande autorité du pouvoir de l'Etat et il ne comprendrait pas qu'il pût exister dans notre patrie plusieurs traitements et des modes d'application différents.

A côté de cette question d'unité, l'on peut dire que nos budgets locaux font d'assez larges appels au crédit de l'Etat pour qu'en contre-partie certaines obligations précises, certaines charges, leur soient imposées. Et cette pratique s'est tellement introduite dans les mœurs que les assemblées locales semblent en avoir pris l'habitude et que le plus souvent, à part des exceptions plutôt rares, les articles de lois établissant des dépenses obligatoires sont votés sans discussion par les Chambres.

L'exemple des pays étrangers peut être aussi invoqué utilement ; tous à peu près ont imposé des obligations à la charge de leurs budgets locaux et cette manière de procéder n'a donné lieu à aucune difficulté grave.

La procédure de l'inscription d'office est au bras du pouvoir central une arme dont on ne saurait contester l'utilité. Si la loi s'était contentée d'édicter des obligations mais sans les revêtir d'une sanction, comment serait-on arrivé à régler les conflits qui n'auraient pas manqué de se produire au sujet de l'interprétation de ces obligations ? On aurait pu craindre que certaines municipalités d'opinions politiques extrêmes ne se missent à contrevenir sciemment aux dispositions législatives, sacrifiant même quelquefois les inté-

rêts de leurs ressortissants, dans l'unique but de manifester leur hostilité politique. Nous pouvons rappeler que, malgré la menace de l'inscription d'office, pendant plusieurs années le Conseil municipal de Paris se refusa à voter le budget de la Préfecture de Police et qu'il fallut autant de fois un décret pour le rétablir.

On a dit aussi que l'inscription d'office était inutile et que l'autorité supérieure avait d'autres moyens de contrainte. Si une Assemblée locale se refusait à inscrire à son budget une dépense obligatoire, le Gouvernement aurait le droit de dissoudre cette assemblée ; ce serait un moyen d'action bien suffisant.

Cette objection ne saurait nous arrêter ; nous pensons que la procédure de la dissolution ne doit être employée que dans des cas graves et à bon escient. Si la dissolution des Conseils municipaux est relativement chose assez fréquente, l'on ne concevrait pas bien, par contre, qu'un Conseil général puisse être dissous parce qu'il aurait refusé le vote d'un crédit d'importance minime comme par exemple un des crédits destinés aux mesures prescrites par une loi d'hygiène. D'ailleurs, quelle serait la situation du pouvoir central si, après une dissolution, les électeurs renommaient la même assemblée locale qui pourrait se croire tenue de maintenir le même vote ?

Nous avons dit qu'il était né relativement peu de conflits à l'occasion des dépenses obligatoires ; ils ont été excessivement rares avec les assemblées départementales ; les conseillers municipaux, par contre, ne se sont pas toujours aussi volontiers inclinés. On peut se demander ce qu'eussent fait les Assemblées locales si elles n'avaient point senti dans le texte de la loi l'aiguillon de l'obligation.

Toutes ces raisons — et celles de l'unité nécessaire de la

législation les domine toutes — conduisent à reconnaître l'utilité des dépenses obligatoires et la légitimité du droit d'inscription d'office.

Vu, Le Président :

G. DE LAPRADELLE,

Vu, Le Doyen :

F. LARNAUDE,

Vu et permis d'imprimer

Le Vice Recteur de l'Académie de Paris :

L. LIARD.

NOTE

Au cours de l'impression de cet ouvrage, le Sénat a, dans sa séance du 3 avril 1914, voté, sans modification au texte de la Chambre des Députés, la proposition de loi relative à la responsabilité des communes dont il a été question dans notre 2^e Partie, Titre II, Chapitre VII (Dépenses obligatoires actuelles des communes. Dettes exigibles). Le décret de promulgation porte la date du 16 avril 1914 et la nouvelle loi a été insérée dans le *Journal Officiel* du 18 avril.

BIBLIOGRAPHIE

- ARNAUD et MERAY. — *Organisation administrative, judiciaire, politique et financière des colonies françaises* (1900).
- AUCOC. — *Conférences sur l'administration et le droit administratif faites à l'Ecole Impériale des Ponts et Chaussées* (1869).
- BÉRARD. — *Législation sur les épizooties* (1888).
- BÉQUET. — *Répertoire de droit administratif*.
- BERTHELEMY. — *Manuel de droit administratif*.
- BLANCHE et DE MOUY. — *Dictionnaire général de l'Administration*.
- BLOCK et MAGUERO. — *Dictionnaire de l'administration française*.
- G. CADOUX. — *Les finances de la Ville de Paris de 1798 à 1900* (1901).
- CAMPAGNOLE. — *L'assistance obligatoire aux vieillards, infirmes et incurables privés de ressources* (1908).
- DAVENNE. — *Régime des communes* (1844).
- J. DELAITRE. — *La municipalité parisienne et les projets de réforme* (1902).
- DESBATS. — *Le Budget municipal* (1895).
- DESBATS. — *Le Budget départemental* (1911).
- P. DISLÈRE. — *Traité de législation coloniale* (1906).
- FILLIPINI. — *Traité pratique du budget départemental* (1885).
- E. HENRY. — *Traité pratique des chemins vicinaux* (1897).
- H. MONOD. — *La santé publique* (1904).
- L. MORGAND. — *La loi municipale* (1911).
- REDLICH et HIRST. — *Le Gouvernement local en Angleterre — Traduction de W. Oualid* — (1911).
- M. TRÉLAT. — *La loi du 15 février 1902* (1905).
- WYWEKENS. — *Code alphabétique des lois politiques et spéciales en vigueur en Belgique* (1876).

Thèses

- ALAZARD. — *De l'assistance médicale gratuite* (1900).
 E. BONNEAU. — *Le nouveau régime des enfants assistés en France* (1907).
 BOULARD. — *Etude juridique et critique des Conseils généraux des colonies françaises* (1902).
 BULTÉ. — *Le Budget communal* (1898).
 H. CHOPPIN. — *Du Budget communal* (1898).
 H. DOUSSAT. — *Le Nouveau régime des enfants assistés* (1906).
 DUBOIS. — *Le Budget départemental* (1906).
 FLAYELLE. — *Du Budget départemental* (1884).
 E. FONTAINE. — *Histoire du Budget départemental, principalement au point de vue de son autonomie* (1904).
 A. LENOIR. — *Du régime actuel des enfants assistés en France* (1907).
 MARTIN. — *Le Budget colonial* (1906).
 G. PECHEYRAN. — *L'assistance médicale en France et la loi du 15 juillet 1893* (1899).
 TINGUY DU POUET. — *L'assistance médicale à l'hôpital et à domicile* (1900).

Périodiques

- Annuaire de législation étrangère.*
Bulletin des Lois.
Bulletin de la Société de Législation comparée.
Bulletin de statistique et de législation comparée du Ministère des Finances.
Bulletin Russe de statistique et de législation financière.
Bulletino del' Istituto di diritto romano (V. Scialoja).
Circulaires du Ministère de l'Intérieur.
Journal Officiel.
Journal du droit administratif.
Moniteur Universel.
Pasinomie belge.
Recueil des arrêts du Conseil d'Etat (Lebon).
Revue générale d'administration.
Revue politique et parlementaire.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION	1
Ce qu'il faut entendre par « dépense obligatoire ».	
Divisions de l'ouvrage.	

PREMIÈRE PARTIE

Les dépenses obligatoires des budgets départementaux.

TITRE PREMIER

<i>Historique</i>	7
Période révolutionnaire. Consulat et Empire.	
De 1815 à 1838 : lois du 28 avril 1816 et du 25 mars 1817.	
Loi du 10 mai 1838.	
Loi du 18 juillet 1866.	
Loi du 10 août 1871.	
Loi du 30 juin 1907.	

TITRE II

Les dépenses obligatoires départementales actuelles.

CHAPITRE PREMIER. — Propriétés départementales immobilières	26
— II. — Instruction publique	35
— III. — Dettes exigibles	40
— IV. — Dépenses diverses : épizooties, comités de conciliation et d'arbitrage	42
— V. — Prévoyance sociale	46
a) Assistance médicale gratuite. Loi du 15 juillet 1893 .	46

	Pages
b) Protection de la santé publique. Loi du 15 février 1902	52
c) Enfants assistés. Loi du 28 juin 1904	56
d) Assistance aux vieillards. Loi du 14 juillet 1905	61
e) Repos des femmes en couches. Loi du 17 juin 1913	66
f) Assistance aux familles nombreuses. Loi du 14 juillet 1913	71

TITRE III

Législation comparée.

CHAPITRE PREMIER. — Département de la Seine	76
— II. — Colonies. Loi du 13 avril 1900, article 33	78
— III. — Pays étrangers	84

DEUXIÈME PARTIE

Les dépenses obligatoires des budgets communaux.

TITRE PREMIER

<i>Historique.</i>	95
De la Révolution à 1837.	
Loi du 18 juillet 1837.	
Décret du 31 mai 1862.	
Loi du 5 avril 1884 et législation actuelle.	
Loi du 9 décembre 1905 supprimant les dépenses relatives aux cultes.	

TITRE II

Les dépenses obligatoires communales actuelles.

CHAPITRE PREMIER. — Entretien des propriétés communales (Mairies, Justices de paix, Cimetières, etc.)	107
— II. — Dépenses de matériel (Frais de bureau, Archives, etc.)	116
— III. — Service d'administration générale (Etat civil, Assemblées électorales, etc.)	120
— IV. — Personnel communal et police municipale et rurale	124

	Pages
— V. — Instruction publique	131
— VI. — Enfants assistés et aliénés. Lois de 1904	151
— VII. — Dettes exigibles.	153
— VIII. — Voirie	159
— IX. — Dépenses diverses	165
— X. — Dépenses se rattachant à l'article 136, § 20 de la loi du 5 avril 1884.	168
— XI. — Lois postérieures à 1884	181
a) Assistance médicale gratuite. Loi du 15 juillet 1893	181
b) Protection de la santé publique. Loi du 15 février 1902	181
c) Assistance aux vieillards. Loi du 14 juillet 1905	184
d) Repos des femmes en couches. Loi du 17 juin 1913	187
e) Assistance aux familles nombreuses. Loi du 14 juillet 1913	189
f) Dépenses résultant de lois diverses postérieures à la loi de 1884	190

TITRE III

Législation comparée.

CHAPITRE PREMIER. — Ville de Paris.	197
— II. — Algérie et Colonies	202
— III. — Pays étrangers	205

TROISIÈME PARTIE

Sanctions du caractère obligatoire des dépenses.

TITRE PREMIER

Inscription d'office.

CHAPITRE PREMIER. — Notions générales.	215
— II. — Conditions d'exercice	220
— III. — Procédure. Montant du crédit inscrit d'of- fice	222
— IV. — Effets	227
— V. — Cas d'absence de budget voté par le Conseil municipal	228

	Pages
— VI. — Voies de recours.	230
— VII. — Législation comparée.	238
TITRE II	
<i>Imposition d'office.</i>	
CHAPITRE PREMIER. — Conditions d'exercice.	240
— II. — Formalités à observer par l'administration supérieure. Etendue de ses pouvoirs	242
— III. — Voies de recours.	244
TITRE III	
<i>Vente des biens communaux.</i>	245
TITRE IV	
<i>Emprunt d'office</i>	246
CONCLUSION.	248

SAINT-AMAND (CHER). — IMPRIMERIE BUSSIÈRE.
